



Desain Sistem Pemilu:

---

Buku Panduan Baru International IDEA

---



Desain Sistem Pemilu:

---

Buku Panduan Baru International IDEA

---

Andrew Reynolds  
Ben Reilly  
and Andrew Ellis

Bersama  
José Antonio Cheibub  
Karen Cox  
Dong Lisheng  
Jørgen Elklit  
Michael Gallagher  
Allen Hicken  
Carlos Huneus  
Eugene Huskey  
Stina Larserud  
Vijay Patidar  
Nigel S. Roberts  
Richard Vengroff  
Jeffrey A. Weldon

## **Serial Buku Panduan**

Serial Buku Panduan International IDEA berupaya menyajikan analisis komparatif, informasi dan wawasan mengenai berbagai lembaga dan proses demokratis. Buku-buku pandangan tersebut terutama ditujukan bagi pembuat kebijakan, politisi, aktor-aktor masyarakat sipil dan para praktisi di bidang demokrasi, selain juga diperuntukkan bagi kalangan akademis, komunitas pendampingan demokrasi dan lembaga-lembaga lainnya.

Penerbitan International IDEA tidak terikat pada kepentingan nasional atau politis tertentu. Pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam penerbitan ini tidak mesti merepresentasikan pandangan-pandangan International IDEA, Dewan Penasihat maupun para anggota International IDEA. Peta yang disajikan dalam penerbitan ini tidak mengisyaratkan penilaian Lembaga terhadap status hukum suatu wilayah atau dukungan terhadap perbatasan-perbatasannya, di samping itu penempatan atau ukuran suatu negara atau wilayah sama sekali tidak mencerminkan pandangan politik Lembaga. Peta dibuat untuk penerbitan ini guna menambah kejelasan teks.

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005 (English edition)

© Perludem 2016

Permohonan izin bagi reproduksi atau penerjemahan seluruh atau sebagian penerbitan ini harus disampaikan kepada:

International IDEA  
SE – 103 34 Stockholm  
Swedia

Internasional IDEA mendukung penyebaran karyanya dan akan segera menanggapi permintaan izin untuk reproduksi atau penerjemahan penerbitannya.

Desain grafis oleh: Magnus Alkmar

Foto-foto sampul: © Pressens Bild

Bahasa Indonesia

Penerjemah: Noor Cholis

Editor: Khoirunnisa Nur Agustyati

Tata Letak: Eko Punto Pambudi

ISBN: 978-602-73248-5-5

Buku ini adalah terjemahan langsung dari versi bahasa Inggris buku International IDEA "Electoral System Design: The New International IDEA Handbook" tahun 2005. Keakuratan teks yang diterjemahkan belum diverifikasi oleh International IDEA. Jika ada keraguan dalam Bahasa yang diterjemahkan, maka yang berlaku adalah versi asli bahasa Inggris (ISBN 978-91-85391-18-9). Terjemahan ini dilakukan oleh Perludem.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa “setiap orang berhak ikut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung maupun melalui perwakilan yang dipilih dengan bebas.” Oleh karena itulah Perserikatan Bangsa-Bangsa terlibat di bidang pendampingan elektoral sejak didirikannya pada 1945, bekerja untuk membangun dan memajukan prinsip-prinsip demokrasi dan hak-hak politik.

Kerja PBB dalam pemilihan umum paling sering dihubungkan dengan operasi-operasi pembangunan perdamaian (*peace-building*) dan pemeliharaan perdamaian secara menyeluruh, misalnya, di Kamboja, El Salvador dan Mozambik, dan baru-baru ini di Afghanistas dan Irak. Upaya-upaya ini, sebetulnya, hanyalah bagian yang paling tampak dari berbagai aktivitas pendampingan elektoral PBB yang saat ini mendukung proses pemilihan umum demokratis di lebih dari 50 negara.

Desain sistem-sistem pemilu merupakan sebuah komponen vital dalam proses-proses tersebut. Desain ini tidak dapat dipahami terpisah dari konteks lebih luas desain konstitusional dan institusional, dan desain tersebut bisa sangat penting bagi bidang-bidang yang sangat beragam seperti manajemen konflik, representasi gender dan pembangunan sistem partai politik. Dikerjakan dengan baik, desain sistem pemilu bisa menambah daya bagi momentum perubahan politik, mendorong partisipasi rakyat, dan memungkinkan kemunculan perwakilan-perwakilan sah yang mampu menangani berbagai macam kebutuhan dan harapan, pada saat ini juga dan di masa yang akan datang. Dikerjakan dengan buruk, desain ini bisa mengganggu kemajuan menuju demokrasi atau bahkan mengganggu stabilitas politik.

Agar berhasil, proses desain sistem pemilu harus membangun pemahaman dan kepercayaan—bukan hanya di kalangan politisi dan administrator pemilihan umum, melainkan juga di kalangan organisasi masyarakat sipil, di kalangan pengamat, dan yang paling penting, di kalangan warga suatu negara yang sedang melaksanakan reformasi demokratis. Sistem pemilu harus dirancang agar tidak hanya berfungsi dalam situasi mutakhir tetapi juga untuk mengakomodasi perubahan-perubahan di masa depan dalam sikap dan perilaku ketika insentif-insentif elektoral berubah. Sistem ini bisa memberi sumbangan bagi pembangunan demokrasi yang stabil atau bisa juga menjadi penghalang besarnya.

Oleh sebab itulah saya menyambut dengan gembira penerbitan Buku Panduan baru ini oleh International IDEA. Buku panduan ini memaparkan pengetahuan mendasar tentang sistem pemilu dan berbagai konsekuensinya, menyajikan ide-ide kompleks dengan kejelasan yang bisa dijangkau. Buku panduan ini membahas isu-isu kunci dalam

proses transisi demokratis dan reformasi secara praktis. Buku ini jelas, sederhana dan global pendekatannya, dan akan menjadi peranti vital bagi mereka yang terlibat dalam pembangunan demokrasi yang stabil. Karena itulah buku ini harus tersedia di mana-mana dan banyak dibaca oleh para praktisi elektoral di seluruh dunia.



Carina Perelli  
Direktur, Divisi Pendampingan  
Pemilihan Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa

Sudah 50 tahun berlalu sejak karya Maurice Duverger memprakarsai studi yang tersebar luas tentang sistem pemilu dan efeknya. Kendati demikian, selama bertahun-tahun dampak studi ini pada dunia politik riil tetap terbatas. Dunia para ilmuwan politik dan para perancang kerangka kepegiluan tidak sering terhubung, dan cakupan bagi perubahan kelembagaan dengan sendirinya terbatas pada bagian-bagian dunia Perang Dingin.

Tahun 1990-an menyaksikan letupan inovasi dan perombakan dalam sistem pemilu, terutama ketika negara-negara demokrasi baru di Afrika, Asia, Eropa Timur, Amerika Latin dan bekas Uni Soviet mulai aktif merombak sistem politik dan elektoral mereka dan mencari berbagai opsi serta pengalaman dari tempat-tempat lain. Merespon kebutuhan akan informasi dan panduan komparatif tersebut, IDEA, sebagai organisasi internasional yang baru didirikan dengan mandat khusus mempromosikan demokrasi dan pendampingan elektoral, memanfaatkan banyak pengalaman beragam itu untuk menciptakan Buku Panduannya yang pertama kali diterbitkan, *International IDEA Handbook of Electoral System Design* (Buku Panduan International IDEA tentang Desain Sistem pemilu), pada 1997. Sejak itu, sumber daya ini banyak digunakan dan menerima banyak sekali umpan balik positif. Ia tersedia in situs web IDEA, didistribusikan dalam bentuk CD ROM, dan diproduksi dalam edisi Prancis, Spanyol, Arab dan Burma.

Sekalipun kesuksesannya berlanjut, dalam periode sejak pertama kali diterbitkan terjadi banyak inovasi dan perkembangan dalam desain sistem pemilu. Beberapa negara mengubah sistem mereka, dan berbagai pelajaran dipetik dalam prosesnya. Terdapat jauh lebih banyak pemahaman tentang hubungan antara sistem pemilu dan sistem partai serta kerangka kelembagaan demokratis yang lebih luas, khususnya di negara-negara demokrasi yang lebih baru. Terdapat pengakuan lebih jelas bahwa perubahan sistem pemilu bukan hanya persoalan teknis, melainkan sebuah proses politis yang menghendaki perdebatan publik dan pembangunan konsensus yang hati-hati. Dalam konteks ini, desain sistem pemilu bisa menjadi peranti krusial dalam strategi manajemen konflik, membantu meletakkan fondasi kokoh bagi demokrasi berkelanjutan.

IDEA menerbitkan edisi baru ini—*Desain Sistem pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*—sebagai bagian dari perayaan ulang tahunnya yang kesepuluh. Walaupun tetap setia pada edisi orisinalnya, Buku Panduan baru ini menyajikan teks inti yang dimutakhirkan, bahan-bahan segar mengenai proses pembaruan sistem pemilu, studi-studi kasus baru, dan beberapa subbagian tambahan mengenai isu-isu khusus seperti kualitas representasi, tantangan situasi pasca-konflik, dan penggunaan opsi-opsi demokrasi langsung. Ada juga daftar yang direvisi tentang sistem pemilu di dunia dalam bentuk peta, lampiran dan tabel. Kami berharap hasilnya adalah sebuah

buku yang terjangkau dan bermanfaat yang akan membantu mereka yang aktif dalam proses pembangunan demokrasi. Kami menyambut dengan senang hati komentar, saran dan gagasan-gagasan Anda tentang segala aspek Buku Panduan ini.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Karen Fogg". The signature is fluid and cursive, with the first name "Karen" and the last name "Fogg" clearly distinguishable.

Karen Fogg  
Sekretaris Jenderal, International IDEA

# Contents

<b>Prakata</b> .....	I
<b>Pengantar</b> .....	III
<b>Akronim dan Singkatan</b> .....	IX
<b>1. TINJAUAN UMUM</b> .....	1
<b>Pendahuluan</b> .....	1
<b>Bagaimana Menggunakan Buku Panduan ini</b> .....	3
<b>Sistem Pemilu Adalah</b> .....	5
<b>Pentingnya Sistem Pemilu</b> .....	6
Sistem Pemilu dan Sistem Partai .....	6
Sistem Pemilu dan Manajemen Konflik .....	7
Efek Psikologis dan Mekanis .....	7
<b>Pentingnya Konteks</b> .....	7
<b>Kerangka Demokratis Lebih Luas</b> .....	8
<b>Kriteria Desain</b> .....	10
Menyediakan Representasi .....	10
Menjadikan Pemilihan Umum Aksesibel dan Bermakna .....	11
Menyediakan Insentif bagi Konsiliasi .....	12
Memfasilitasi Pemerintahan yang Stabil dan Efisien .....	12
Meminta Pertanggungjawaban Pemerintah .....	13
Meminta Pertanggungjawaban Wakil-wakil Perorangan .....	14
Mendorong Partai-partai Politik .....	14
Memajukan Oposisi dan Pengawasan Legislatif .....	15
Menjadikan Proses Pemilihan Umum Berkelanjutan .....	15
Mempertimbangkan “Standar Internasional” .....	16
Kesimpulan .....	16
<b>Proses Perubahan</b> .....	17
Siapa Yang Merancang? .....	17
Majelis Warga Negara British Columbia untuk Pembaruan Pemilu .....	19
Apa Saja Mekanisme bagi Pembaruan dan Amandemen? .....	22
Saran untuk Perdebatan dan Dialog .....	24
Saran untuk Pelaksanaan .....	24
Menilai Dampak Perubahan .....	25
Tren-tren dalam Pembaruan Sistem Pemilu .....	25
<b>Komponen-komponen Desain</b> .....	27
<b>2. DUNIA SISTEM PEMILU</b> .....	29
<b>Sistem Pluralitas/Mayoritas</b> .....	30
<b>Sistem Representasi Proporsional</b> .....	31
<b>Sistem Campuran</b> .....	31
<b>Sistem-sistem Lain</b> .....	31

<b>3. SISTEM-SISTEM PEMILU DAN KONSEKUENSINYA</b> .....	39
<b>Sistem Pluralitas/Mayoritas</b> .....	39
Sistem Pluralitas/Mayoritas Adalah .....	39
First Past The Post (FPTP) .....	39
Block Vote (BV) .....	49
Party Block Vote (PBV).....	53
Alternative Vote (AV) .....	53
Sistem Dua Putaran (Two Round System (TRS)) .....	60
<b>Sistem Representasi Proporsional</b> .....	67
Representasi Proporsional Adalah .....	67
Daftar Representasi Proporsional (Daftar PR).....	70
Single Transferable Vote (STV).....	82
Masalah-masalah Terkait PR .....	88
Besaran Daerah Pemilihan .....	88
Ambang Batas.....	94
Daftar Terbuka, Tertutup, dan Bebas .....	95
Apparentement .....	102
<b>Sistem Campuran</b> .....	102
Mixed Member Proportional (MMP).....	102
Sistem Paralel .....	116
<b>Sistem-sistem lain</b> .....	125
Single Non-Transferable Vote (SNTV).....	125
Limited Vote (LV).....	130
Borda Count (BC) .....	131
<b>Jenjang-jenjang Sistem pemilu dan Sistem Hibrida</b> .....	131
<b>Pertimbangan-pertimbangan tentang Representasi</b> .....	134
Representasi Perempuan.....	134
Representasi Minoritas.....	136
Representasi Komunal.....	137
Waktu Pemilihan.....	138
Pemungutan Suara Jarak Jauh .....	138
Isu-isu Partisipasi Pemilih .....	139
<b>4. SISTEM PEMILU, KERANGKA DAN TATA KELOLA KELEMBAGAAN</b> .....	143
<b>Memilih Presiden</b> .....	144
First Past The Post .....	144
Sistem Dua Putaran.....	146
Surat suara pemilihan presiden sistem dua putaran Afghanistan .....	147
Pemungutan Suara Preferensial .....	148
Persyaratan Distribusi .....	149

<b>Pemilihan Majelis Tinggi</b> .....	150
<b>Jenjang-jenjang Berbeda Tata Pemerintahan</b> .....	151
<b>Memilih Badan Supranasional</b> .....	151
<b>Memilih Majelis-majelis Federal/Negara Bagian dan Yurisdiksi Otonomi</b> .....	157
<b>Memilih Otoritas Lokal</b> .....	157
<b>Sistem Pemilu dan Partai Politik</b> .....	162
<b>Opsi Demokrasi Langsung</b> .....	163

**5. BIAYA DAN IMPLIKASI ADMINISTRATIF DARI SISTEM PEMILU** ..... 165

**6. SARAN BAGI PERANCANG SISTEM PEMILU** ..... 171

**Tabel dan Gambar**

<b>Tabel 1:</b> Perubahan-perubahan Mutakhir dalam Sistem Pemilu .....	26
<b>Tabel 2:</b> Sistem pemilu untuk Badan Legislatif Nasional.....	32
<b>Tabel 3:</b> Distribusi Sistem pemilu dalam Badan Legislatif Nasional .....	34
<b>Tabel 5:</b> Negara-negara yang Menggunakan Sistem Paralel .....	124
<b>Tabel 6:</b> Variasi-variasi dalam Representasi Proporsional .....	132
<b>Tabel 7:</b> Lima Opsi Sistem pemilu: Kelebihan dan Kekurangan .....	133
<b>Tabel 8:</b> Biaya Potensial dan Implikasi Administraif 12 Sistem pemilu .....	168
<b>Bagan 1:</b> Keluarga Sistem pemilu .....	30
<b>Bagan 2:</b> Keluarga Sistem pemilu:.....	34

**Studi Kasus**

British Columbia .....	19
India.....	43
Palestina .....	51
Papua Nugini .....	57
Kyrgysztan .....	63
Afrika Selatan.....	73
Indonesia .....	77
Republik Irlandia.....	83
Brazil .....	97
Lesotho .....	104
Meksiko .....	108
Selandia Baru .....	112
Thailand .....	117
Senegal .....	121
Jepang .....	127
Parlemen Eropa.....	153
Cina .....	158

## **Lampiran**

Lampiran A Sistem Elektoral 123 Negara Merdeka dan Teritori Terkait (2004).....	179
Lampiran B Glosari Istilah.....	194
Lampiran C Bacaan Lebih Jauh.....	205
Lampiran D Dampak Sistem Elektoral terhadap Konversi Suara menjadi Kursi.....	209
Lampiran E Penetapan Batas.....	212
Lampiran F Tentang Para Penulis.....	214
Lampiran G Ucapan Terima Kasih .....	218
Lampiran H Tentang International IDEA .....	219

## Akronim dan Singkatan

<b>ANC</b>	Kongres Nasional Afrika ( <i>African National Congress</i> )
<b>AV</b>	<i>Alternative Vote</i>
<b>BC</b>	<i>Borda Count</i>
<b>BV</b>	<i>Block Vote</i>
<b>EMB</b>	Badan manajemen elektoral ( <i>Electoral management body</i> )
<b>FPTP</b>	<i>First Past The Post</i>
<b>LV</b>	<i>Limited Vote</i>
<b>List PR</b>	Daftar Representasi Proporsional ( <i>List Proportional Representation</i> )
<b>MMD</b>	Daerah pilihan dengan wakil banyak ( <i>Multi-member District</i> )
<b>MMP</b>	<i>Mixed Member Proportional</i>
<b>MP</b>	Anggota Parlemen ( <i>Member of Parliament</i> )
<b>PBV</b>	<i>Party Block Vote</i>
<b>PR</b>	Representasi Proporsional ( <i>Proportional Representation</i> )
<b>SMD</b>	<i>Single-member district</i>
<b>SNTV</b>	<i>Single Non-Transferable Vote</i>
<b>STV</b>	<i>Single Transferable Vote</i>
<b>TRS</b>	Sistem Dua Putaran ( <i>Two-Round System</i> )

# BAB 1

BAB 1

# 1. Tinjauan Umum

## Pendahuluan

1. Pilihan atas sistem pemilu adalah salah satu keputusan kelembagaan paling penting bagi demokrasi di mana pun. Dalam hampir semua kasus pilihan atas sistem pemilu tertentu memiliki pengaruh mendalam bagi masa depan kehidupan politik di negara bersangkutan, dan sistem politik, begitu sudah dipilih, sering kali tetap sangat konstan seiring berbagai kepentingan politik mengukuhkan diri di seputar dan merespons insentif-insentif yang ditawarkan sistem tersebut. Meski begitu, walaupun desain yang sengaja dibuat sudah semakin lazim dijumpai belakangan ini, secara tradisional jarang sekali sistem pemilu dipilih secara sadar dan disengaja. Sering kali pilihan pada dasarnya adalah suatu kebetulan, hasil dari kombinasi tak lazim berbagai situasi, sebuah tren yang mencuat sesaat, atau keganjilan sejarah, dengan dampak kolonialisme dan efek negara-negara tetangga berpengaruh sering kali sangat kuat.

2. Setiap demokrasi baru harus memilih (atau mewarisi) sebuah sistem pemilu untuk memilih badan legislatifnya. Sementara itu, krisis politik di setiap negara demokrasi mapan bisa membawa pada momentum bagi perubahan sistem pemilu, bahkan tanpa krisis politik pun para penganjur pembaruan politik mungkin saja berupaya menjadikan perubahan sistem pemilu sebagai agenda politik. Keputusan-keputusan untuk mengubah, atau mempertahankan, sebuah sistem pemilu sering kali dipengaruhi oleh satu dari dua keadaan:

- para aktor politik tidak memiliki pengetahuan dasar dan informasi sehingga berbagai pilihan dan konsekuensi sistem-sistem pemilu yang berlaian tidak sepenuhnya dimengerti;
- atau, sebaliknya, aktor-aktor politik menggunakan pengetahuan mereka tentang sistem pemilu untuk mempromosikan desain-desain yang menurut mereka akan menguntungkan bagi keunggulan partisan mereka sendiri.

Pilihan-pilihan yang diambil boleh jadi membawa konsekuensi yang tidak diduga ketika pilihan-pilihan tersebut diterapkan, di samping berbagai efek yang sudah diperkirakan. Pilihan-pilihan tersebut mungkin bukan selalu yang terbaik bagi kesehatan politik jangka panjang negara yang bersangkutan, dan kadang-kadang bisa mendatangkan konsekuensi merusak bagi prospek demokratisnya.

3. Latar belakang pilihan sistem pemilu dengan demikian sama pentingnya dengan pilihan itu sendiri. Pilihan sistem pemilu pada dasarnya lebih merupakan sebuah proses politik, bukan suatu persoalan di mana para ahli teknis independen bisa memberikan satu “jawaban tepat”. Sesungguhnya, pertimbangan keunggulan politis hampir selalu merupakan faktor dalam pilihan sistem pemilu—kadang-kadang bahkan itulah *satu-satunya* pertimbangan—sedangkan menu pilihan-pilihan sistem pemilu yang tersedia sering kali, dalam kenyataannya, adalah menu yang relatif terbatas. Meski begitu, perhitungan-perhitungan kepentingan politis jangka pendek juga sering bisa mengaburkan konsekuensi-konsekuensi jangka panjang sistem pemilu tertentu dan kepentingan sistem politik yang lebih luas. Karena itulah, meski mengakui adanya hambatan-hambatan praktis, buku panduan ini berupaya mendekati isu pilihan-pilihan sistem pemilu dalam cara seluas dan semenyeluruh mungkin.

4. Buku panduan ini terutama ditujukan bagi pada negosiator politik, para perancang konstitusi dan mereka yang terlibat dalam perdebatan tentang lembaga-lembaga politik di negara-negara demokrasi baru, sedang tumbuh, dan transisional. Bagaimanapun juga, karena merajut lembaga-lembaga politik adalah tugas yang krusial bukan saja bagi negara-negara demokrasi baru melainkan juga bagi negara-negara demokrasi mapan yang berusaha mengadaptasikan sistem mereka agar mencerminkan dengan lebih baik realitas-realitas politik, buku panduan ini juga berusaha membahas apa yang menjadi perhatian orang-orang di negara-negara demokrasi mapan yang boleh jadi sedang merancang atau merancang ulang sistem pemilu. Mengingat target yang dituju oleh buku panduan ini, banyak literatur akademis dalam bahasan ini harus disederhanakan, sementara pada saat yang sama buku panduan ini berusaha membahas beberapa isu yang lebih kompleks di bidang ini. Jika Buku Panduan ini kadang-kadang tampak terlalu simplistis dan pada saat yang lain kelewat rumit, biasanya penjelasannya adalah upaya menyeimbangkan kedua tujuan, yaitu kejelasan dan komprehensivitas.

Walaupun konteks di mana negara-negara demokrasi yang sedang bangkit dan yang sudah mapan membuat pilihan-pilihan kelembagaan bisa sangat berlainan, tujuan jangka panjang mereka biasanya sama: mengadopsi lembaga-lembaga yang cukup kuat untuk memajukan demokrasi yang stabil namun cukup lentur untuk bereaksi terhadap situasi yang berubah. Masing-masing tipe demokrasi harus banyak belajar dari pengalaman satu sama lain.

Desain kelembagaan adalah sebagai proses yang berkembang, dan buku panduan ini berusaha menyaring pelajaran yang dipetik dari banyak contoh-contoh aktual desain kelembagaan di seluruh dunia.

5. Kebanyakan perancangan konstitusional terjadi relatif belum lama: gerakan global menuju tata kelola demokratis pada era 1980-an dan 1990-an merangsang sebuah desakan untuk mencari model lembaga representatif yang bersifat tahan lama, dan sebuah evaluasi segar bagi sistem-sistem pemilu. Proses ini didorong oleh kesadaran bahwa pilihan lembaga-lembaga politik bisa memiliki dampak signifikan bagi sistem politik yang lebih luas. Misalnya, semakin diakui bahwa sebuah sistem pemilu bisa dirancang untuk menyajikan representasi geografis lokal maupun memajukan proporsionalitas; dapat memajukan pengembangan partai-partai politik nasional yang kuat dan berkemampuan, dan memastikan representasi perempuan serta minoritas regional; dan dapat membantu “merekayasa” kerja sama dan akomodasi dalam sebuah masyarakat yang terbelas dengan penggunaan kreatif insentif dan pembatasan-pembatasan tertentu. Saat ini sistem pemilu dipandang sebagai salah satu yang paling berpengaruh dari semua institusi politik, dan sangat penting bagi isu-isu tata pemerintahan yang lebih luas.

6. Walaupun fokus buku panduan ini adalah sistem pemilu pada tataran nasional, opsi-opsi yang dibahas adalah opsi-opsi yang tersedia bagi komunitas manapun yang berusaha menyelenggarakan pemungutan suara. Dengan demikian buku panduan ini tidak hanya berguna bagi para perancang lembaga-lembaha nasional, lokal, dan supranasional tetapi juga bermanfaat bagi, misalnya, berbagai perhimpunan profesional, serikat buruh dan organisasi-organisasi masyarakat sipil.

## **Bagaimana Menggunakan Buku Panduan ini**

7. Dengan menyediakan analisis detail tentang pilihan dan konsekuensi yang ada, dan menunjukkan bagaimana sistem-sistem pemilu bekerja di seluruh negara-negara demokratis, buku panduan ini memiliki dua tujuan: memperluas pengetahuan dan menerangi diskusi politik dan publik; dan memberi para perancang konstitusi, kerangka politik serta peraturan perundang-undangan pemilu perangkat untuk membuat pilihan berdasarkan pengetahuan dan dengan demikian menghindari sebagian efek melumpuhkan dan mendestabilisasi pilihan-pilihan sistem pemilu tertentu.

8. Buku panduan ini dimulai dengan sebuah pembahasan tentang apa sesungguhnya sistem pemilu itu (dan apa yang bukan), dan mengapa sistem ini penting bagi keberhasilan politik dan stabilitas suatu negara. Selanjutnya disampaikan sepuluh kriteria yang disarankan untuk digunakan ketika mencoba memutuskan sistem pemilu mana yang terbaik bagi suatu masyarakat tertentu (paragraf 27–45) dan membahas isu-isu yang berkenaan dengan proses peninjauan kembali serta perubahan. Setelah menetapkan kerangka ini, dalam bab 2 dan 3 dipaparkan tentang sistem-sistem berbeda dan kemungkinan-kemungkinan konsekuensi mereka. Kelebihan dan kekurangan masing-masing sistem disimpulkan dari pengalaman historis dan tulisan-tulisan para sarjana di bidang ini.

9. Ada banyak sekali sistem pemilu yang berbeda-beda yang saat ini digunakan dan ada lebih banyak lagi perubahan pada masing-masing sistem tersebut, tetapi demi

keringkasan kami telah mengategorikan sistem-sistem pemilu ke dalam *tiga keluarga besar*: sistem pluralitas/mayoritas, sistem proporsional, dan sistem campuran. Dalam tiga keluarga itu ada sembilan “*sub-keluarga*”: *First Past The Post* (FPTP), *Block Vote* (BV), *Party Block Vote* (PBV), *Alternative Vote* (AV), dan Sistem Dua Putaran (*Two-Round System*/TRS) adalah sistem pluralitas/mayoritas; sedangkan Daftar Representasi Proporsional (*List PR*) dan *Single Transferable Vote* (STV) adalah sistem proporsional; adapun *Mixed Member Proportional* (MMP) dan sistem Paralel adalah contoh dari model campuran. Di samping itu, masih ada sistem-sistem lain seperti *Single Non-Transferable Vote* (SVTV), *Limited Vote* (LV), dan *Borda Count* (BC) yang tidak cocok dimasukkan ke dalam kategori tertentu (lihat Gambar 1) dan bisa dipandang sebagai tiga sub-keluarga lebih lanjut.

10. Pohon keluarga ini dirancang untuk memberikan panduan jelas dan ringkas bagi pilihan di antara berbagai sistem. Walaupun berakar pada konvensi-konvensi yang sudah lama mapan, diupayakan untuk mempertimbangkan semua sistem pemilu yang digunakan untuk pemilihan umum legislatif tingkat nasional di dunia saat ini, tanpa memandang pertanyaan-pertanyaan lebih luas tentang demokrasi dan legitimasi. Sistem-sistem tersebut diklasifikasikan menurut proses yang menjadi dasarnya, bukan menurut capaian: walaupun hasil di negara-negara yang menggunakan sistem proporsional biasanya lebih proporsional daripada di negara-negara yang menggunakan sistem pluralitas/mayoritas, tidak selalu demikian yang terjadi.

11. Setelah memaparkan mekanisme dan konsekuensi masing-masing sistem pemilu, bab 3 beranjak untuk membahas sejumlah isu yang bisa berkaitan dengan semua sistem pemilu, seperti representasi perempuan dan kelompok-kelompok minoritas, representasi komunal, pengaturan waktu pemilihan umum, pemungutan suara wajib dan absente atau pemungutan suara di luar negeri. Fokus buku panduan ini adalah memilih anggota-anggota badan legislatif seperti majelis nasional atau majelis rendah parlemen atau kongres, tetapi opsi-opsi sistem pemilu untuk memilih presiden, untuk memilih majelis tinggi suatu badan legislatif dalam sistem bikameral, dan untuk memilih badan-badan pemerintahan lokal juga dibahas dalam Bab 4, dan kami mengkaji isu-isu tertentu yang menghadang pemilihan untuk badan-badan supranasional seperti Parlemen Eropa, di samping implikasi pemilu bentuk-bentuk berbeda federalisme, yang simetris maupun yang asimetris, dan yurisdiksi-yurisdiksi otonom.

Bab 5 membicarakan implikasi penting biaya dan administratif bagi pilihan sistem pemilu, dan kami menyimpulkan dalam Bab 6 disertari semacam saran bagi para perancang sistem pemilu, diambil dari pengalaman-pengalaman sejumlah ahli yang membantu menyusun konstitusi dan undang-undang pemilu di seluruh dunia. Lampiran-lampiran meliputi daftar tabel sistem-sistem pemilu spesifik dari 213 negara merdeka dan teritori, sebuah glosarium istilah, sebuah bibliografi untuk bacaan lebih lanjut, dan contoh-contoh efek sistem pemilu dan penetapan batasan.

12. Dijumpai di sana sini di sepanjang teks ini adalah 18 studi kasus yang berupaya mendukung teori abstrak desain sistem pemilu dalam realitas praktis. Para penulis

studi-studi kasus itu, para ahli politik di negara mereka masing-masing, diminta menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut. Apakah sistem pemilunya dan bagaimana kemunculannya? Bagaimana ia berfungsi dalam praktiknya? Aspek-aspek apa dari sistem tersebut yang berfungsi dengan baik? Atas dasar apa ia dikritik? Dan, jika terdapat perubahan pada suatu tahapan, mengapa sampai ada perubahan, dan apakah sistem baru itu memenuhi persyaratan yang diharapkan?

13. Buku panduan ini tidak bermaksud memberi semua jawaban bagi desain sistem pemilu; yang menjadi harapan justru menyediakan informasi yang memadai bagi munculnya pilihan yang matang, dan untuk membuka jendela menuju pembahasan jauh lebih luas tentang sistem pemilu mana yang mungkin berfungsi paling baik di suatu negara. Buku panduan ini bukan buku resep: tidak ada, atau tidak bakal ada, rumusan yang menganjurkan kepada pembaca, misalnya, bahwa sebuah masyarakat dengan komposisi 60 persen Muslim dan 40 persen Kristen dan memiliki sebuah sistem tiga partai serta sejarah separatisme dengan kekerasan mesti memiliki tipe sistem pemilu tertentu. Yang dilakukan buku ini adalah menyarankan parameter-parameter bagi pilihan-pilihan yang ada dan, dengan demikian, menyediakan sebuah struktur bagi pembuatan keputusan yang matang. Melalui contoh-contoh dan studi kasus, pembaca dari suatu negara akan dapat mengidentifikasi bahwa problem dan kebutuhan serupa ditangani di bagian-bagian lain dunia. Setiap negara berbeda, tetapi keunikan biasanya terletak pada perpaduan tertentu faktor-faktor sosial politik basis, misalnya cara di mana sebuah masyarakat dan budaya mendefinisikan konsep representasi, sangat menonjolnya etnisitas atau sejarah konflik internal. Karena alasan inilah calon perancang sistem pemilu direkomendasikan untuk mengawali dengan kriteria bagi pilihan (lihat paragraf 27–45) dan berupaya memprioritaskan isu-isu yang terutama sangat penting bagi negaranya; kemudian dia bisa beralih pada opsi-opsi yang ada berikut kemungkinan-kemungkinan konsekuensinya dan proses konsultasi serta perdebatan sebelum pengadopsian sistem pemilu baru. Pencarian sistem pemilu yang paling sesuai dengan demikian melibatkan penilaian pilihan-pilihan yang ada berdasarkan kriteria yang dipilih (selalu dengan mengingat sejarah, waktu dan realitas politik) guna mengidentifikasi satu atau beberapa opsi yang sesuai dengan kebutuhan negara bersangkutan. Upaya pencarian ini juga melibatkan sebuah proses di mana pilihan final akan diterima secara sah.

## **Sistem Pemilu Adalah**

14. Pada tingkatan yang paling dasar, sistem pemilu mengonversi perolehan suara dalam sebuah pemilihan umum menjadi kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai dan kandidat. Variabel-variabel kuncinya adalah rumusan pemilu yang digunakan (yakni, apakah sistem pluralitas/mayoritas, proporsional, campuran atau sistem lain yang dipakai, dan rumusan matematis apa yang dipakai untuk memperhitungkan alokasi kursi), struktur pemungutan suara (yakni, apakah pemberi suara memilih seorang kandidat atau sebuah partai dan apakah pemberi suara membuat pilihan tunggal atau mengungkapkan serangkaian preferensi) dan besaran daerah pemilihan (bukan berapa pemilih yang tinggal dalam suatu daerah pemilihan, tetapi berapa wakil

di lembaga legislatif yang dipilih di daerah tersebut). Juga harus ditekankan bahwa, walaupun buku panduan ini tidak berfokus pada aspek-aspek administratif pemilihan umum (seperti distribusi tempat pemungutan suara, nominasi kandidat, pendaftaran pemilih, siapa yang menyelenggarakan pemilihan umum dan lain sebagainya), isu-isu ini sangatlah penting, dan kelebihan potensial masing-masing pilihan sistem pemilu yang ada akan terganggu kecuali isu-isu tersebut diberi perhatian. Desain sistem pemilu juga berpengaruh pada bidang-bidang lain hukum pemilu: pilihan sistem pemilu berpengaruh pada cara di mana batas-batas daerah pemilihan ditetapkan, bagaimana para pemilih didaftar, desain surat suara, bagaimana suara dihitung, dan banyak sekali aspek-aspek lain proses pemilu.

## **Pentingnya Sistem Pemilu**

15. Lembaga-lembaga politik membentuk aturan main bagaimana demokrasi dipraktikkan, dan sering dikemukakan bahwa lembaga politik yang paling gampang dimanipulasi, untuk tujuan baik atau buruk, adalah sistem pemilu. Dalam mengonversi perolehan suara dalam sebuah pemilihan umum menjadi kursi di badan legislatif, pilihan sistem pemilu bisa sangat menentukan siapa yang terpilih dan partai mana yang meraih kekuasaan. Walaupun banyak aspek kerangka politik suatu negara sering disebutkan dalam konstitusi dan oleh karena itu sulit diamandemen, perubahan sistem pemilu kerap hanya membutuhkan legislasi baru.

16. Bahkan dengan masing-masing pemilih memberi suara yang persis sama dan jumlah suara yang persis sama untuk setiap partai, satu sistem pemilu bisa menghasilkan sebuah pemerintahan koalisi atau pemerintahan minoritas sementara sistem pemilu yang lainnya memungkinkan sebuah partai saja memperoleh kontrol mayoritas. Contoh-contoh yang disampaikan dalam Lampiran D menggambarkan bahwa sistem-sistem pemilu yang berlainan bisa mengonversi perolehan suara menjadi hasil yang berbeda secara dramatis.

## ***Sistem Pemilu dan Sistem Partai***

17. Sejumlah konsekuensi lain dari sistem pemilu dapat melampaui efek yang sudah disebutkan diatas. Beberapa sistem mendorong bahkan memaksakan, pembentukan partai-partai politik; sedangkan sistem-sistem lainnya hanya mengakui kandidat-kandidat perorangan. Jenis partai yang berkembang, khususnya jumlah dan ukuran relatif partai-partai politik dalam badan legislatif, sangat dipengaruhi oleh sistem pemilu. Begitu pula kohesi internal dan disiplin partai: sebagian sistem mungkin mendorong faksionalisme, di mana sayap-sayap berlainan sebuah partai terus-menerus saling bertikai, sementara sebagian sistem yang lain mungkin mendorong partai berbicara dengan suara tunggal dan mencegah perbedaan pendapat. Sistem pemilu juga bisa mempengaruhi cara kampanye partai dan cara elite politik berperilaku, dengan demikian berperan dalam menentukan iklim politik lebih luas; sistem pemilu bisa mendorong, atau menghambat, pembentukan persekutuan antara berbagai partai; di samping bisa memberi insentif bagi partai-partai maupun kelompok-kelompok untuk

membuat basis lebih luas dan mengakomodai, atau mendasarkan diri pada daya tarik sempit etnisitas atau ikatan kekerabatan.

### ***Sistem Pemilu dan Manajemen Konflik***

18. Dampak-dampak berbeda tersebut mendasari peran penting yang kerap dimiliki sistem-sistem pemilu sehubungan dengan manajemen konflik. Jelas bahwa sistem-sistem pemilu yang berlainan bisa memperparah atau menurunkan ketegangan dan konflik dalam suatu masyarakat. Pada satu tingkatan, terdapat ketegangan antara sistem-sistem yang mengutamakan representasi kelompok-kelompok minoritas dan sistem yang mendorong pemerintahan satu partai yang kuat. Pada tingkatan lain, jika sebagai sistem pemilu dianggap tidak adil dan kerangka politik tidak memungkinkan pihak oposisi merasa punya peluang menang dalam putaran berikutnya, mereka yang kalah akan merasa dipaksa untuk bergerak di luar sistem, menggunakan taktik-taktik non-demokratis, konfrontatif dan bahkan kekerasan. Dan akhirnya, karena pilihan sistem pemilu akan berpengaruh pada mudah atau rumitnya tindakan pemberian suara, tak pelak hal itu berdampak pada kelompok-kelompok minoritas dan kurang beruntung. Hal ini selalu penting, tetapi menjadi semakin penting dalam masyarakat-masyarakat di mana tidak banyak pemilih yang tidak berpengalaman atau buta huruf (lihat Bab 5 tentang biaya dan implikasi administratif).

### ***Efek Psikologis dan Mekanis***

19. Sistem pemilu pada umumnya dianggap memiliki efek “mekanis” maupun “psikologis”. Dampak mekanis terlihat paling jelas di mana berbagai sistem pemilu berbeda cenderung mendorong jenis-jenis sistem partai yang berlainan. Sistem pluralitas/mayoritas cenderung lebih “permissif”, menghasilkan partai-partai yang lebih beragam. Dampak psikologis sistem pemilu memperkuat efek mekanis ini: menurut aturan FPTP, para pemilih yang ingin mendukung sebuah partai minoritas sering menghadapi dilema dalam upaya menghindari “menyia-nyiakkan” suara mereka, sebab hanya seorang kandidat yang bisa dipilih dari dapil dengan satu wakil. Dilema ini menyebabkan banyak pemilih yang tidak mengungkapkan pilihan murni mereka demi memilih kandidat lain (biasanya dari sebuah partai besar) yang mereka yakini mempunyai peluang realistis untuk memenangkan kursi. Efek keseluruhan dari semua ini adalah memperkuat partai-partai besar dengan merugikan partai-partai kecil. Sistem proporsional atau sistem yang memungkinkan pilihan suara ganda, sebaliknya, lebih memberi peluang untuk memudahkan pemilihan partai-partai kecil, dan karena itu tekanan untuk memberikan suara secara strategis berkurang.

### ***Pentingnya Konteks***

20. Penting disadari bahwa sebuah sistem pemilu tertentu tidak dapat berfungsi dalam cara yang sama di negara-negara yang berbeda. Walaupun terdapat pengalaman bersama di berbagai kawasan berbeda dunia, efek tertentu sistem pemilu banyak bergantung

pada konteks sosial politik tempat ia digunakan. Misalnya, meskipun masih ada kesepakatan umum bahwa sistem pluralitas/mayoritas cenderung membatasi cakupan representasi legislatif dan sistem PR cenderung mendorongnya, kearifan konvensional bahwa aturan-aturan pluralitas/mayoritas akan menghasilkan sebuah sistem dua partai dan PR menghasilkan sebuah sistem multipartai semakin tampak ketinggalan zaman. Dalam tahun-tahun belakangan, FPTP tidak memfasilitasi penyatuan sistem partai di negara-negara demokrasi mapan seperti Kanada atau India, juga tidak menyebabkan pembentukan partai-partai kuat berumur lama di Papua Nugini. PR mendapati pemilihan rezim-rezim partai tunggal dominan di Namibia, Afrika Selatan, dan di tempat-tempat lain. Ditinjau secara lebih luas, konsekuensi-konsekuensi pilihan sistem pemilu bergantung pada faktor-faktor seperti bagaimana masyarakat dibangun sehubungan dengan pembagian ideologis, etnis, ras, kedaerahan, bahasa atau pembagian kelas; apakah suatu negara didirikan sebagai negara demokrasi, sebuah negara demokrasi transisional atau negara demokrasi baru; apakah terdapat sebuah sistem partai yang mapan, ataukah partai-partai masih berwujud embrio atau belum terbentuk, dan berapa partai-partai “serius” yang ada; dan apakah para pendukung partai tertentu secara geografis terkonsentrasi atau tersebar di area yang luas.

### ***Kerangka Demokratis Lebih Luas***

21. Yang juga tak kalah pentingnya adalah jangan melihat berbagai sistem pemilu secara terpisah. Desain dan efek mereka sangat bergantung pada berbagai struktur di dalam dan di luar konstitusi. Sistem pemilu adalah satu bagian dari jalinan kait-mengait sistem pemerintahan, peraturan dan titik-titik akses menuju kekuasaan. Desain sistem pemilu yang sukses dihasilkan dari penelaahan terhadap kerangka lembaga-lembaga politik secara keseluruhan: mengubah salah satu bagian kerangka ini kemungkinan besar akan menyebabkan penyesuaian cara kerja lembaga-lembaga lain yang ada di dalamnya.

22. Misalnya, bagaimana sistem pemilu yang dipilih memfasilitasi atau mendukung resolusi konflik antara para pimpinan partai dan aktivis-aktivis di lapangan? Berapa besar kontrol yang dimiliki para pemimpin politik atas wakil-wakil yang dipilih partai? Adakah ketentuan-ketentuan konstitusional bagi referendum, inisiatif warga negara atau “demokrasi langsung” yang dapat melengkapi lembaga-lembaga demokrasi representatif? Dan apakah detail-detail sistem pemilu disebutkan dalam konstitusi, sebagai sebuah jadwal yang melekat pada konstitusi atau dalam peraturan perundang-undangan reguler? Ini akan menentukan sejauh mana mengakarnya sistem tersebut atau seberapa terbuka sistem itu terhadap perubahan dengan mayoritas terpilih (lihat paragraf 49).

23. Terdapat dua isu dari jenis ini yang layak dipertimbangkan lebih detail. Yang pertama adalah kadar sentralisasi. Apakah negara yang bersangkutan berbentuk federal atau kesatuan, dan, jika federal, apakah unit-unitnya memiliki kekuasaan simetris atau asimetris? Yang kedua adalah pilihan antara parlementarisme dan presidensialisme. Kedua sistem ini mempunyai pendukung masing-masing, dan tradisi berlainan berbagai

negara bisa mempengaruhi mana yang dipilih atau bahkan menutup perdebatan; tetapi hubungan yang berbeda antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif membawa implikasi penting bagi desain sistem pemilu keduanya. Perdebatan yang sering terjadi mengenai pemilihan langsung wali kota dan kepada eksekutif tingkat daerah memadukan kedua isu tersebut.

24. Di sebagian besar badan legislatif dalam sistem pemerintahan federal, dua kamar dipilih dengan metode-metode berbeda (atau tidak sebangun). Hal ini masuk akal karena dua alasan utama yang berkaitan dengan teori yang mendasari federalisme. Pertama, majelis kedua (atau tinggi) sebuah badan legislatif federal dibentuk untuk mewakili daerah atau negara bagian suatu negara, dan masing-masing negara bagian sering mendapatkan perwakilan setara tanpa memandang jumlah penduduk atau ukuran wilayah (misalnya Senat Amerika Serikat atau Dewan Nasional Provinsi Afrika Selatan). Kedua, menciptakan sebuah badan legislatif dua kamar tidak banyak artinya kecuali ada perbedaan kadar dalam peran dan mungkin juga dalam kekuasaan kedua kamar itu, dan menggunakan sistem pemilu yang sama bagi keduanya kemungkinan besar akan mengulangi dan memperkuat kekuasaan mayoritas yang mengontrol kamar rendah—terutama jika pemilihan untuk kedua kamar itu dilakukan bersamaan. Sebagaimana disampaikan di bawah (lihat paragraf 189–192), kamar tinggi memberi peluang bagi inovasi pemilu hingga batas yang mencakupi komunitas-komunitas kepentingan yang bisa jadi tidak sepenuhnya terwakili dalam pemilihan umum nasional untuk kamar rendah. Tetapi ketika pemilihan berlangsung dalam tiga tingkat atau lebih, untuk memilih kamar tinggi badan legislatif, kamar rendah badan legislatif, dan lembaga-lembaga pemerintah daerah, maka sistem-sistem yang dipakai sangat perlu untuk dipertimbangkan bersama-sama. Sehingga mungkin saja, misalnya, mempromosikan representasi minoritas di tingkat daerah tetapi menghambat atau bahkan melarangnya di tingkat nasional. Apakah yang demikian itu dikehendaki atau tidak adalah soal pilihan dan perdebatan politik.

25. Hingga belum lama berselang tak banyak contoh demokrasi tahan lama yang menggunakan sistem presidensial. Meski begitu, komitmen terhadap presidensialisme misalnya di Amerika Latin dan berbagai negara Asia Tenggara menyebabkan pertanyaan yang kini diajukan adalah: Aspek-asepk desain kelembagaan apa yang membantu berfungsinya presidensialisme? Terdapat cukup bukti dari pengalaman Amerika Latin bahwa stabilitas bisa problematis di negara-negara dengan konstitusi presidensial dan sistem partai yang sangat terpecah-pecah, dan terdapat ketegangan antara cabang-cabang eksekutif dan legislatif ketika sistem pemilu presidensial lebih dari dua putaran, sistem pemilu legislatif menggunakan daftar PR dan pemilihan umum tidak diadakan secara serentak. Bagaimanapun juga akan sangat membantu jika mengadopsi sistem pemilu yang dapat menghasilkan partai atau koalisi partai yang akan mendukung presiden terpilih, walaupun bukan suara yang mayoritas dari anggota legislatif yang terpilih.

26. Pemilihan umum pluralitas bagi kepresidenan dan pemilihan umum serentak antara pemilihan presiden dan pemilihan legislatif sering kali dipandang membantu

memfokuskan sistem kepartaian menjadi lebih sederhana dan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah menjadi lebih dapat diatasi. Meski begitu, boleh jadi ada bahaya serius dalam memadukan kekuasaan besar yang berada di tangan presiden yang dipilih langsung yang mengepalai eksekutif dengan menggunakan metode pluralitas di sebuah negara yang beragam atau terbelah secara etnis di mana tidak ada satu pun kelompok dengan mayoritas absolut. Hasilnya bisa sangat merugikan bagi legitimasi atau bahkan bagi keberhasilan sebuah proses perdamaian. Sebuah sistem pemilu presidensial dapat melengkapi sebuah sistem federal dengan mewajibkan seorang kandidat yang sukses untuk mencapai kemenangan pemungutan suara tidak hanya dalam skala nasional tetapi juga fraksi penting suara dalam jumlah minimum negara-negara bagian yang tergabung dalam federasi (seperti di Indonesia atau Nigeria: lihat paragraf 187–188).

## **Kriteria Desain**

27. Ketika merancang sebuah sistem pemilu, sebaiknya dimulai dengan sebuah daftar kriteria yang merangkum apa yang ingin anda capai, apa yang ingin anda hindari dan, dalam arti luas, seperti apa badan legislatif dan pemerintah eksekutif yang anda ingin lihat. Kriteria yang muncul meliputi banyak bidang, tetapi daftarnya tidak terbatas dan pembaca bisa menambahkan banyak sekali item yang sama sahnya. Juga benar bahwa ada yang diuraikan bertumpang tindih dan mungkin tampak kontradiktif. Ini karena sejumlah kriteria memang sering kontradiktif: memang begitu sifat desain kelembagaan sehingga harus dilakukan kompromi antara sejumlah kehendak dan tujuan yang saling bersaing.

Misalnya, mungkin kita ingin memberi peluang bagi kandidat independen untuk terpilih, dan pada saat yang sama mendorong pertumbuhan partai-partai politik yang kuat. Atau perancang sistem pemilu mungkin menganggap bijaksana untuk menciptakan sebuah sistem yang memberi para pemilih kadar pilihan yang tinggi antara para kandidat dan partai-partai, tetapi hal demikian mungkin menghasilkan surat suara rumit yang menimbulkan kesulitan bagi para pemilih yang kurang terdidik. Trik dalam memilih (atau memperbarui) sebuah sistem pemilu adalah memprioritaskan kriteria yang paling penting dan kemudian menilai sistem pemilu, atau kombinasi berbagai sistem, mana dapat paling memaksimalkan pencapaian tujuan-tujuan dimaksud.

## **Menyediakan Representasi**

28. Representasi bisa hadir dalam setidaknya-tidaknya empat bentuk. Pertama, representasi *geografis* yang mengisyaratkan bahwa setiap daerah, entah itu kota kecil atau kota besar, sebuah provinsi atau sebuah dapil, mempunyai anggota-anggota badan legislatif yang dipilih dan yang pada akhirnya bertanggung jawab kepada daerah mereka. Kedua, pembagian *ideologis* dalam masyarakat bisa diwakili dalam badan legislatif, entah itu melalui perwakilan dari partai-partai politik atau wakil-wakil independen atau kombinasi keduanya. Ketiga, sebuah badan legislatif mungkin merepresentasikan situasi *politis-partai* yang ada dalam suatu negara sekalipun partai-partai politik tidak mempunyai sebuah basis ideologis. Jika separuh pemilih memberikan suara untuk satu

partai politik tetapi partai tersebut tidak, atau nyaris tidak, memenangkan satu pun kursi di badan legislatif, maka sistem itu tidak bisa dikatakan merepresentasikan kehendak rakyat. Keempat, konsep representasi *deskriptif* memandang bahwa badan legislatif hingga batas tertentu harus menjadi “cermin bangsa” yang mestinya memandang, merasakan, berpikir dan bertindak dalam cara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan. Sebuah badan legislatif yang cukup deskriptif akan mencakupi laki-laki dan perempuan, tua dan muda, miskin dan kaya, dan mencerminkan afiliasi keagamaan, komunitas lingistik dan kelompok-kelompok etnis yang berbeda-beda dalam suatu masyarakat.

### **Menjadikan Pemilihan Umum Aksesibel dan Bermakna**

29. Pemilihan umum tentu saja baik, tetapi bisa tak banyak artinya bagi rakyat jika mereka sulit memberikan suara atau jika pada akhirnya suara mereka tidak membuat perbedaan dalam cara negara diperintah. “Mudahnya memberi suara” ditentukan oleh faktor-faktor seperti bagaimana rumitnya surat suara, seberapa mudahnya pemilih mencapai tempat pemungutan suara, mutakhir tidaknya daftar pemilih, dan sejauh mana pemilih yakin bahwa suara yang diberikannya bersifat rahasia.

30. Partisipasi pemilu—setidak-tidaknya sebagai sebuah pilihan bebas—juga dianggap meningkat ketika hasil pemilihan umum, baik di tingkat nasional maupun di daerah pemilih yang bersangkutan, tampaknya akan membuat perubahan signifikan bagi arah pemerintahan di masa depan. Jika anda tahu bahwa calon unggulan anda tidak mempunyai peluang memenangkan kursi di dapil anda, apa insentifnya untuk memberikan suara? Dalam beberapa sistem pemilu “suara terbuang” (yaitu suara sah yang tidak terpakai dalam pemilihan kandidat yang ada, berbeda dari surat suara rusak atau tidak sah, yang tidak dihitung) bisa mencapai proporsi substansial dari total suara nasional.

31. Terakhir, kekuasaan aktual badan yang dipilih turut menentukan apakah pemilihannya mempunyai makna. Pemilihan umum hampa dalam sistem otoriter yang tidak menawarkan pilihan sejati, di mana badan legislatif hanya mempunyai sedikit pengaruh riil terhadap pembentukan pemerintahan dan terhadap kebijakan pemerintah, jauh kurang penting dibandingkan pemilihan untuk badan legislatif yang benar-benar memiliki kekuasaan untuk menentukan unsur-unsur sentral dalam kehidupan rakyat sehari-hari.

32. Dalam sistem demokrasi sekalipun, pilihan atas sistem pemilu bisa mempengaruhi legitimasi berbagai lembaga. Misalnya, Senat Australia antara 1919 dan 1946 dipilih dengan sistem pemilu yang sangat tidak proporsional (*Alternative Vote* dalam dapil dengan banyak wakil), yang menghasilkan pemilihan timpang dan tidak representatif. Hal ini cenderung merongrong legitimasi aktual Senat sendiri di mata para pemilih maupun politisi dan, menurut beberapa pengamat, juga merusak dukungan publik bagi lembaga-lembaga pemerintah federal pada umumnya. Setelah sistem itu diganti dengan sebuah sistem proporsional yang lebih adil (*Single Transferable Vote*) pada

tahun 1948, Senat mulai dipandang lebih bisa dipercaya dan representatif, dan dengan demikian penghormatan terhadapnya serta arti penting relatifnya dalam pembuatan keputusan pun meningkat.

### ***Menyediakan Insentif bagi Konsiliasi***

33. Sistem pemilu tidak hanya bisa dilihat sebagai cara untuk mewujudkan badan-badan pemerintahan melainkan juga sebagai sarana manajemen konflik dalam suatu masyarakat. Beberapa sistem, dalam beberapa situasi, akan mendorong partai-partai membuat seruan inklusif bagi dukungan pemilu di luar basis suara inti mereka, sekalipun sebuah partai mengandalkan dukungan utamanya dari para pemilih kulit hitam, sebuah sistem pemilu tertentu bisa memberikan insentif untuk juga menarik para pemilih kulit putih, atau yang lainnya. Dengan demikian, platform kebijakan partai akan menjadi tidak begitu cenderung memecah belah dan eksklusif, dan lebih condong pada upaya pemersatuan dan bercorak inklusif. Insentif-insentif sistem pemilu serupa bisa menjadikan partai-partai tidak begitu eksklusif secara etnis, kedaerahan, kebahasaan dan ideologis. Contoh-contoh bagaimana sistem pemilu berfungsi sebagai sarana manajemen konflik disajikan di sepanjang buku panduan ini.

34. Pada sisi mata uang yang lain, sistem pemilu bisa mendorong para pemilih untuk melihat di luar kelompok mereka sendiri dan berpikir untuk memberikan suara bagi partai-partai yang secara tradisional mewakili sebuah kelompok yang berbeda. Perilaku memberi suara semacam itu melahirkan akomodasi dan pembangunan komunitas. Sistem-sistem yang memberi pemilih lebih dari satu suara atau memungkinkan pemilih mengurutkan pada kandidat berdasarkan preferensi akan memberi ruang bagi para pemilih untuk menembus batas-batas yang sudah tertanam dalam pikiran. Pada pemilihan umum persetujuan Jumat Agung 1998 di Irlandia Utara, misalnya, transfer suara berdasarkan sistem STV memberi keuntungan bagi partai-partai “pro-perdamaian” meskipun tetap mendatangkan hasil yang pada umumnya proporsional. Namun, pada pemilihan umum 2003, pergeseran dalam suara preferensi-pertama pada partai-partai garis keras cenderung menenggelamkan efek-efek semacam itu.

### ***Memfasilitasi Pemerintahan yang Stabil dan Efisien***

35. Prospek bagi sebuah pemerintah yang stabil dan efisien tidak ditentukan oleh sistem pemilu saja, tetapi hasil-hasil yang diberikan sebuah sistem bisa memberi sumbangan bagi stabilitas dalam sejumlah aspek penting. Pertanyaan-pertanyaan kuncinya adalah apakah para pemilih menganggap sistem tersebut adil atau tidak, apakah pemerintah bisa mengesahkan peraturan perundang-undangan dan memerintah secara efisien atau tidak, dan apakah sistem tersebut menghindari diskriminasi terhadap berbagai pihak atau kelompok-kelompok kepentingan tertentu.

36. Persepsi tentang hasil-hasil yang diperoleh adil atau tidak sangat berbeda dari satu negara dengan negara lainnya. Dua kali di Inggris (UK) (pada 1951 dan 1947) partai yang meraih paling banyak suara di negara itu secara keseluruhan tetapi justru

mendapatkan kursi lebih sedikit dari lawan-lawannya, tetapi ini lebih dianggap sebagai perkecualian ganjil dari sebuah sistem yang pada dasarnya mapan ini (FPTP—lihat paragraf 76–79) daripada suatu ketidakadilan sepenuhnya yang harus dibatalkan. Sebaliknya, hasil-hasil serupa di Selandia Baru pada 1978 dan 1981, di mana Partai Nasional tetap memegang kekuasaan walaupun meraih suara lebih sedikit dari Partai Buruh yang berposisi, dipuji karena memulai gerakan pembaruan yang menimbulkan perubahan sistem pemilu (lihat studi kasus tentang Selandia Baru).

37. Pertanyaan apakah pemerintah yang berkuasa mampu mengesahkan peraturan perundang-undangan secara efisien atau tidak untuk sebagiannya terkait dengan mampu tidaknya pemerintah menghimpun sebuah mayoritas yang cukup kuat dalam lembaga legislatif, dan pada gilirannya hal itu terkait dengan sistem pemilu. Pada umumnya, sistem pemilu pluralitas/mayoritas lebih berpeluang menghasilkan lembaga legislatif di mana satu partai bisa mengungguli gabungan oposisi, sedangkan sistem PR memberi kemungkinan lebih besar melahirkan pemerintahan koalisi. Namun, perlu diingat bahwa sistem PR juga bisa menghasilkan mayoritas satu partai, dan sistem pluralitas/mayoritas bisa saja tidak memberi satu partai pun sebuah mayoritas yang cukup kuat. Banyak yang tergantung pada struktur sistem partai dan sifat masyarakat itu sendiri.

38. Akhirnya, sistem harus, sejauh memungkinkan, bertindak netral secara pemilu terhadap semua partai dan kandidat; sistem tersebut tidak boleh mendiskriminasi secara terbuka kelompok-kelompok politik mana saja. Persepsi bahwa politik pemilu di sebuah negara demokrasi adalah arena permainan yang tidakimbang merupakan pertanda bahwa tatanan politik yang ada lemah dan instabilitas hanyalah soal waktu. Sebuah contoh dramatisnya adalah pemilihan umum 1998 di Lesotho, di mana Kongres Lesotho untuk Demokrasi meraih semua kursi di parlemen dengan hanya 60 persen suara menggunakan sistem FPTP. Kekacauan publik yang menyusul, berpuncak dengan permintaan intervensi militer di negara itu oleh Masyarakat Pembangunan Afrika bagian Selatan, memperlihatkan bahwa hasil semacam itu bukan saja tidak adil tetapi juga berbahaya. dan sistem pemilu itu pun diubah untuk pemilihan umum di masa depan (lihat, studi kasus tentang Lesotho).

### ***Meminta Pertanggungjawaban Pemerintah***

39. Akuntabilitas adalah salah satu landasan pemerintahan yang representatif. Tidak adanya akuntabilitas sangat mungkin menimbulkan instabilitas jangka panjang. Sebuah sistem politik yang akuntabel adalah sistem politik di mana pemerintah bertanggung jawab terhadap para pemilih dengan pertanggungjawaban sebesar mungkin. Para pemilih harus bisa mempengaruhi struktur pemerintahan, entah itu dengan mengganti koalisi partai-partai berkuasa atau dengan menggusur sebuah partai dari kekuasaan jika gagal menjalankan tugasnya. Sistem pemilu yang dirancang dengan layak akan memudahkan tujuan ini.

40. Kearifan konvensional dalam bidang ini boleh jadi memang simplistik. Secara tradisional, sistem pluralitas/mayoritas seperti FPTP dipandang sebagai jalan bagi partai-partai tunggal untuk berkuasa, sedangkan sistem PR dihubungkan dengan koalisi multipartai. Meskipun logika umum pengaitan ini masih sah, ada cukup contoh dalam tahun-tahun belakangan di mana pemilihan umum FPTP menghasilkan kabinet multipartai (misalnya di India) atau pemilihan umum PR yang menghasilkan terpilihnya pemerintah partai tunggal yang kuat (misalnya di Afrika Selatan) untuk meragukan asumsi otomatis bahwa satu jenis sistem pemilu akan menghasilkan terpilihnya pemerintah tertentu. Tetapi jelas bahwa sistem pemilu memiliki dampak besar pada isu-isu tata kelola pemerintahan yang lebih luas, entah itu dalam sistem presidensial maupun parlementer.

### ***Meminta Pertanggungjawaban Wakil-wakil Perorangan***

41. Akuntabilitas pada tataran individual adalah kemampuan pemilih untuk secara efektif mengontrol mereka yang, begitu sudah terpilih, mengkhianati janji-janji yang mereka sampaikan selama kampanye atau menunjukkan ketidakcakapan atau bermalasan dalam jabatan mereka dan “mendepak” mereka. Beberapa sistem menekankan peran kandidat-kandidat yang populer di tingkat lokal, bukan kandidat-kandidat yang diusulkan sebuah partai sentral yang kuat.

Sistem pluralitas/mayoritas lazimnya dipandang memaksimalkan kemampuan pemilih untuk mengusur wakil perorangan yang tidak memuaskan. Sekali lagi, kadang-kadang ini masih berlaku. Bagaimanapun juga, hubungan tradisional itu menjadi lemah ketika pemilih lebih mengaitkan diri dengan partai daripada dengan kandidat, seperti di Inggris. Pada saat yang sama, sistem daftar bebas dan STV dirancang untuk memungkinkan para pemilih melakukan pilihan kandidat dalam konteks sebuah sistem proporsional.

### ***Mendorong Partai-partai Politik***

42. Menimbang bukti dari negara-negara demokrasi mapan maupun demokrasi baru menunjukkan bahwa konsolidasi demokratis jangka panjang—yakni sejauh mana sebuah rezim demokratis terlindung dari berbagai ancaman dalam negeri terhadap ketertiban politik—menghendaki pertumbuhan dan pemeliharaan partai-partai politik yang kuat dan efektif, dan dengan demikian sistem pemilu harus mendorong hal ini bukannya melanggengkan atau memanaskan fragmentasi partai. Sistem-sistem pemilu bisa disusun secara spesifik untuk mengesampingkan partai-partai dengan tingkat dukungan yang kecil atau minimal. Perkembangan peran partai sebagai kendaraan bagi pemimpin politik perorangan adalah kecenderungan lain yang bisa difasilitasi atau dihambat oleh keputusan desain sistem pemilu.

Kebanyakan ahli juga menyepakati bahwa sistem pemilu harus mendorong perkembangan partai-partai yang didasarkan pada nilai-nilai politik dan ideologi luas maupun program-program kebijakan yang spesifik, bukan kepentingan-kepentingan

sempit etnis, ras, dan kedaerahan. Di samping mengurangi ancaman konflik kemasyarakatan, partai-partai yang berdasarkan “*cross-cutting cleavage*” memiliki kemungkinan lebih besar mencerminkan opini nasional daripada yang melulu didasarkan pada kepentingan-kepentingan sektarian atau kedaerahan.

### **Memajukan Oposisi dan Pengawasan Legislatif**

43. Tata kelola pemerintahan yang efektif tidak hanya bertumpu pada mereka yang ada di kekuasaan melainkan juga, hampir selalu begitu, pada pihak-pihak yang beroposisi dan mengawasi mereka. Sistem pemilu harus membantu memastikan kehadiran kelompok oposisi kuat yang bisa menilai legislasi secara kritis, mempertanyakan kinerja eksekutif, mengawal hak-hak minoritas, dan merepresentasikan konstituennya secara efektif. Kelompok-kelompok oposisi harus memiliki wakil-wakil dalam jumlah memadai agar bisa bergerak efektif (dengan asumsi kinerja mereka di tempat pemungutan suara memastikan hal itu) dan dalam sistem parlementer harus mampu menghadirkan sebuah alternatif realistik bagi pemerintahan yang sedang berkuasa. Sudah barang tentu kekuatan oposisi bergantung pada banyak faktor lain di luar pilihan sistem pemilu, tetapi jika sistem itu sendiri menjadikan oposisi impoten, tata kelola pemerintahan demokratis juga dilemahkan secara inheren. Alasan utama bagi perubahan pada sistem pemilu MMP di Selandia Baru, misalnya, adalah kurang terwakilinya secara sistemik partai-partai oposisi kecil dalam sistem pemilu FPTP. Pada saat yang sama, sistem pemilu harus menghalangi berkembangnya sikap “pemenang mengambil semuanya” (*winner takes all*) yang menyebabkan penguasa menutup mata terhadap pandangan-pandangan lain serta kebutuhan dan keinginan para pemilih oposisi, dan memandang pemilihan serta pemerintah itu sendiri sebagai kontes *zero-sum* (ada yang menang harus ada yang kalah).

Dalam sistem presidensial, presiden membutuhkan dukungan yang bisa diandalkan dari sebuah kelompok penting legislator: bagaimanapun juga, peran pihak-pihak lain dalam beroposisi dan mengawasi dengan cermat usulan-usulan legislatif pemerintah tidak kalah pentingnya. Pemisahan kekuasaan antara lembaga legislatif dan eksekutif secara efektif memberikan tugas mengawasi eksekutif kepada semua anggota lembaga legislatif, tidak hanya para anggota kelompok oposisi. Oleh karena itu penting untuk memberi perhatian khusus kepada unsur-unsur sistem pemilu yang berkepentingan dengan arti penting relatif partai-partai politik dan para kandidat, bersamaan dengan hubungan antara partai-partai dan para anggota terpilih mereka.

### **Menjadikan Proses Pemilihan Umum Berkelanjutan**

44. Pemilihan umum tidak dilaksanakan di halaman-halaman buku akademis melainkan di dunia nyata, dan karena alasan inilah pilihan atas sistem pemilu, hingga batas tertentu, bergantung pada biaya dan kapasitas administratif negara yang bersangkutan. Walaupun negara-negara donor sering memberi dukungan finansial besar untuk pemilihan umum pertama, bahkan yang kedua, di sebuah negara yang sedang dalam transisi menuju demokrasi, bantuan itu tampaknya tidak akan tersedia

dalam jangka panjang sekalipun sangat diinginkan. Sebuah kerangka politik yang berkelanjutan memperhitungkan sumber daya suatu negara dalam hal ketersediaan orang dengan kecakapan menjadi administrator pemilihan umum maupun dalam hal permintaan finansial pada anggaran nasional.

Misalnya, sebuah negara miskin mungkin tidak akan sanggup menyelenggarakan pemilihan umum majemuk yang disyaratkan oleh sebuah sistem dua putaran atau mampu dengan mudah menangani penghitungan suara preferensial yang rumit. Meski begitu, kesederhanaan dalam jangka pendek boleh jadi tidak selalu menghasilkan efektivitas biaya dalam jangka panjang. Sebuah sistem pemilu mungkin murah dan mudah ditangani tetapi mungkin bukan jawaban bagi kebutuhan suatu negara—dan ketika sebuah sistem pemilu bertentangan dengan kebutuhan suatu negara hasilnya bisa membawa bencana. Di sisi lain, sebuah sistem yang pada awalnya tampak agak lebih mahal untuk dijalankan dan lebih rumit untuk dipahami boleh jadi dalam jangka panjang akan memudahkan tercapainya stabilitas negara yang bersangkutan dan arah positif konsolidasi demokratis.

### ***Mempertimbangkan “Standar Internasional”***

45. Akhirnya, desain sistem pemilu saat ini berlangsung dalam kontes sejumlah kovenan, perjanjian internasional dan berbagai macam instrumen legal lain yang mempengaruhi isu-isu politik. Walaupun tidak ada satu pun seperangkat lengkap standar internasional yang disepakati secara universal bagi pemilihan umum, terdapat konsensus bahwa standar semacam itu meliputi prinsip-prinsip pemilihan umum yang bebas, adil dan berkala yang menjamin hak memberi suara universal orang-orang dewasa, kerahasiaan dalam bilik pemungutan suara dan kebebasan dari pemaksaan, dan sebuah komitmen terhadap prinsip satu orang satu suara. Lebih jauh, walaupun tidak ada ketentuan hukum bahwa suatu jenis sistem pemilu lebih disukai dari jenis yang lain, terdapat pengakuan yang semakin meningkat terhadap pentingnya isu-isu yang sudah dipengaruhi oleh sistem-sistem pemilu seperti perwakilan yang adil bagi seluruh warga negara, kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, hak-hak minoritas, pertimbangan khusus bagi para penyandang cacat, dan lain sebagainya. Isu-isu ini diformalkan dalam instrumen-instrumen legal internasional seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 dan Kovenan Internasional 1966 tentang Hak Sipil dan Politik, dan dalam berbagai konvensi serta komitmen mengenai pemilihan umum demokratis yang dibuat oleh berbagai organisasi regional seperti Uni Eropa (EU) dan Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (OSCE).

### ***Kesimpulan***

46. Sepuluh kriteria yang diuraikan singkat di atas kadang-kadang saling berbenturan atau bahkan saling meniadakan. Perancang sebuah sistem pemilu dengan demikian harus melakukan proses cermat memprioritaskan kriteria mana yang paling penting bagi suatu konteks politik tertentu sebelum beranjak untuk menilai sistem mana yang akan memberikan hasil terbaik. Langkah bermanfaat yang perlu ditempuh pertama kali adalah

membuat daftar hal-hal yang harus dihindari dengan segala cara seperti melapetaka politik yang bisa merusak demokrasi. Misalnya, sebuah negara yang terbelah secara etnis mungkin sangat menginginkan untuk menghindari pengesampingan kelompok-kelompok etnis minoritas dari keterwakilan guna mempromosikan legitimasi proses pemilu dan menghindari persepsi bahwa sistem pemilu yang ada tidak adil. Sebaliknya, walaupun isu-isu ini mungkin masih penting, sebuah demokrasi yang sedang tumbuh di tempat lain mungkin memiliki prioritas-prioritas berbeda—barangkali untuk memastikan agar sebuah pemerintah dapat mengesahkan legislasi secara efisien tanpa mengkhawatirkan situasi jalan buntu, atau agar pemilih dapat mengganti pemimpin-pemimpin yang tidak layak jika memang dikehendaki. Menetapkan prioritas di antara berbagai kriteria yang saling bersaing hanya adalah domain yang hanya ditangani aktor-aktor domestik yang terlibat dalam proses desain kelembagaan.

## Proses Perubahan

47. Proses di mana sebuah sistem pemilu dirancang atau diubah memiliki efek besar terhadap tipe sistem yang dihasilkan, kalayakannya bagi situasi politik, dan sejauh mana legitimasi dan dukungan populer yang akhirnya akan diperoleh.

Sistem pemilu sangat jarang dirancang di atas daftar kosong tanpa preseden. Bahkan upaya-upaya desain di Afghanistan dan Irak memiliki preseden kompetitif multipartai historis yang harus dipertimbangkan (kendati sudah sangat lama dan tidak banyak memberi keterangan tentang apa yang bisa berfungsi di masa depan).

Beberapa pertanyaan kunci tentang desain pemilu adalah: Siapa yang merancang? Maksudnya, siapa yang memunculkan gagasan perubahan sistem pemilu dalam agenda politik, dan siapa yang bertanggung jawab menyusun sistem baru atau diamandemen yang diusulkan dan melalui proses jenis yang mana? Mekanisme apa yang akan dijadikan kerangka politik dan legal bagi pembaruan dan amandemen? Proses dialog dan diskusi apa yang diperlukan untuk memastikan agar sistem baru atau diamandemen yang diusulkan bisa diterima dengan sah? Begitu perubahan diputuskan, siapa yang akan melaksanakannya?

### *Siapa Yang Merancang?*

48. Ada beberapa cara di mana sistem-sistem pemilu dilahirkan.

Pertama, sistem pemilu bisa diwarisi tanpa perubahan signifikan dari pemerintahan kolonial atau pendudukan (Malawi, Mali, Kepulauan Solomon dan Palau adalah contoh-contohnya).

Kedua, sistem pemilu bisa dihasilkan dari negosiasi proses perdamaian antara kelompok-kelompok komunal yang berusaha mengakhiri perpecahan atau perang (misalnya Lesotho, Afrika Selatan dan Lebanon). Dalam situasi demikian pilihan sistem pemilu barangkali tidak terbuka sepenuhnya bagi pengawasan publik atau perdebatan.

Ketiga, sistem pemilu mungkin diberlakukan secara efektif oleh kelompok-kelompok yang bertanggung jawab atas rekonstruksi politik pasca-konflik (misalnya Otoritas Koalisi di Irak dan Dewan Nasional Transisional yang ditunjuk di Afghanistan).

Keempat, unsur-unsur rezim otoriter yang berkuasa sebelumnya mungkin memiliki peran kuat dalam merancang sebuah sistem pemilu baru selama periode ketika kekuasaan mereka dipereteli (seperti yang terjadi di Chile).

Kelima, sebuah komisi ahli mungkin dibentuk untuk mengkaji sistem pemilu saja (seperti yang terjadi di Inggris atau Mauritius) atau sebagai bagian dari konteks konstitusional lebih luas (seperti di Fiji). Hal ini mungkin menyebabkan dibawanya berbagai rekomendasi ke sebuah referendum nasional (seperti yang terjadi di Selandia Baru) atau ke pemungutan suara legislatif terhadap rekomendasi komisi ahli tersebut (seperti di Fiji).

Keenam, warga negara mungkin dilibatkan lebih luas dalam proses perancangan dengan pembentukan majelis warga negara non-ahli untuk sistem pemilu. Inilah pendekatan yang dipakai oleh provinsi Kanada, British Columbia; pendekatan ini menghasilkan rekomendasi bagi perubahan dari FPTP ke STV yang akan dibawa ke referendum tingkat provinsi untuk diputuskan (lihat studi kasus tentang British Columbia).

# British Columbia: Memberdayakan Partisipasi Warga Negara

Majelis Warga Negara British Columbia untuk Pembaruan Pemilu

Pemerintah provinsi British Columbia, Kanada, dengan dukungan penuh majelis legislatif provinsi tersebut, memprakarsai sebagai proses historis, unik dan menjadi preseden untuk pembaruan pemilu dengan membentuk Majelis Warga Negara untuk Pembaruan Pemilu (*Citizen's Assembly on Electoral Reform*). Inilah pertama kalinya sebuah pemerintahan memberi peluang kepada kelompok warga negara yang dipilih secara acak peluang dan tanggung jawab untuk meninjau ulang secara independen sistem pemilu dan menghendaki agar rekomendasinya diserahkan untuk mendapatkan persetujuan publik melalui sebuah referendum.

Pemilihan umum 1996 untuk badan legislatif provinsi British Columbia dilaksanakan menggunakan sistem FPTP. Hasilnya adalah Partai Demokrasi Baru (NDP) meraih 39 suara populer, mendapatkan 39 kursi di Majelis Legislatif—lebih banyak dari 33 kursi yang diperoleh Partai Liberal, yang meraih 42 persen suara populer. NDP, dengan dukungan populer lebih sedikit daripada Partai Liberal, dengan demikian membentuk pemerintahan untuk lima tahun ke depan. Hasil ini mendorong Partai Liberal untuk menjadikan pembaruan pemilu sebagai prioritas dalam kampanye politiknya dalam pemilihan umum mendatang. Dalam Pemilu 2001 Partai Liberal berjanji melaksanakan pembaruan pemilu melalui sebuah Majelis Warga Negara: menyusul sebuah kemenangan pemilihan umum yang memberinya 97 persen kursi di badan legislatif dengan 58 persen suara populer, jelas ia punya mandat untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut.

Pendekatan lazim yang digunakan di Kanada bagi pengembangan isu-isu kebijakan publik di mana pemerintah berusaha mendapatkan peninjauan publik adalah dengan membentuk sebuah komisi atau dewan penyelidikan publik, biasanya dipimpin oleh para hakim, para ahli atau pemimpin-pemimpin politik. Setelah meminta masukan dari publik, dan menyusul sebuah periode konsultasi yang lebih luas, pemerintah mengambil keputusan untuk tindakan-tindakan yang akan menyusul, mempertimbangkan laporan yang dihasilkan oleh komisi tersebut.

Cetak biru Majelis Warga Negara dan penyusunan kerangka acuan kerjanya disiapkan oleh Gordon Gibson, seorang penulis tentang demokrasi dan mantan

pemimpin partai politik yang aktif di dunia bisnis dan urusan publik, dan pemerintahan yang baru itu berkonsultasi dengan para ahli pembaruan pemilu. Ada dua ciri unik dan menjadi preseden bagi British Columbia: orang-orang yang ditunjuk bukan ahli atau para spesialis di bidang pembaruan pemilu, melainkan mereka dipilih secara acak dari warga negara di seluruh provinsi; dan, jika perubahan direkomendasikan, persoalannya akan diserahkan langsung kepada warga provinsi dalam sebuah referendum dan disaring melalui pemerintahan.

Majelis Warga Negara yang dihasilkan adalah sebuah kelompok non-partisan dan independen yang terdiri atas 160 laki-laki dan perempuan berbagai usia dari seluruh provinsi British Columbia. Fase seleksi dirancang untuk memberi daftar berimbang laki-laki dan perempuan, mencerminkan distribusi usia populasi British Columbia seperti yang dilaporkan dalam sensus tahun 2001, termasuk dua anggota dari komunitas aborigin, dan merepresentasikan seluruh provinsi. Fase ini kemudian disusul oleh fase pembelajaran intensif bagi majelis dalam periode di mana para ahli sistem pemilu menghasilkan materi-materi pembelajaran (yang semuanya juga tersedia bagi masyarakat luas) dan mengadakan pertemuan-pertemuan dengan para anggotanya untuk menyampaikan kepada mereka sistem-sistem berlainan yang ada dan membahas kelebihan serta kekurangan sistem-sistem itu.

Pada akhir fase pembelajaran tersebut sebuah laporan, *Pernyataan Awal kepada Rakyat British Columbia*, dikirimkan kepada berbagai kelompok dalam masyarakat, termasuk para anggota Majelis Legislatif, perpustakaan, kantor-kantor pemerintah kota, sekolah dan universitas, untuk memberi tahu khalayak tentang kesimpulan awal Majelis Warga Negara. Laporan ini disusul oleh sebuah fase dengar pendapat publik, di mana sekitar 3.000 orang menghadiri 50 acara dengar pendapat yang diselenggarakan di seluruh wilayah provinsi. Selama fase musyawarah berikutnya, sidang-sidang pleno dan kelompok-kelompok diskusi digelar di mana Majelis menyempitkan pilihan sistem pemilu menjadi dua dan, sebagai sebuah kelompok, menguraikan detail masing-masing sistem. Hari pertama fase itu menampilkan pengulangan sebagian presentasi terbaik yang disampaikan selama dengar pendapat—presentasi-presentation yang mendukung berbagai ragam sistem dan sifat pemilu. Tujuan dari semua fase itu adalah mengidentifikasi unsur-unsur yang sangat mendasar bagi sebuah sistem pemilu British Columbia, mengkaji secara menyeluruh semua opsi sistem pemilu dengan menimbang unsur-unsur tersebut dan, yang paling penting, meningkatkan kesadaran, inklusi dan partisipasi publik. Ketiga unsur mendasar yang akhirnya muncul tersebut adalah pilihan pemilih representasi lokal dan proporsionalitas. Akhirnya, pada akhir Oktober 2004, Majelis menyampaikan rekomendasinya, di mana ia mendukung (dengan 146 suara mendukung dan tujuh menolak) perubahan sistem FPTP menjadi STV. Kemudian, penyempurnaan proses Majelis Warga Negara menghendaki pengumuman laporan akhir formal dan penyerahan rekomendasi untuk referendum.

Model partisipatoris ini menarik perhatian besar dari berbagai kelompok di seluruh Kanada. Konsep tersebut direkomendasikan ke pemerintah-pemerintah lain di Kanada, dan sebuah proses serupa dengan yang berlangsung di British Columbia diprakarsai oleh pemerintah Ontario.

Pemilihan-pemilihan umum lain di Kanada juga menyumbang bagi dukungan bertambah besar untuk meninjau proses pemilu. Pemerintah-pemerintah mayoritas

federal sering dipilih dengan kurang dari 50 persen suara populer. Hasilnya, sejumlah prakarsa bagi perubahan sistem pemilu di tingkat federal, termasuk Fair Vote Canada (FVC), mengemuka, begitu pula banyak pelobi dan pendukung perorangan.

Ada alasan untuk memandang pengalaman Majelis Warga British Columbia itu akan berdampak signifikan bagi masa depan perdebatan tentang perubahan sistem pemilu, dan tentang proses peninjauan kembali serta perubahan pada khususnya, di tingkat federal di Kanada. Menyusul tekanan dari NDP maupun Partai Konservatif, amandemen yang menyusul untuk *Speech From the Throne*<sup>1</sup> diterima secara bulat pada Oktober 2004: “Arahan Sidang kepada *Standing Committee on Procedure and House Affairs*<sup>2</sup> memerintahkan komite untuk merekomendasikan sebuah proses yang melibatkan warga negara dan anggota-anggota parlemen dalam mengkaji sistem pemilu kita dengan peninjauan atas semua opsi.”

Pengaruh masa depan Majelis Warga British Columbia terhadap proses peninjauan kembali dan perubahan sistem pemilu dalam skala internasional masih harus dilihat, tetapi cukup aman untuk dikatakan bahwa pembentukan dan kerjanya telah menggugah minat dan menambahkan pengetahuan empiris tentang proses partisipatoris di seluruh dunia.

---

1 Pidato dari Tahta, adalah pidato pembukaan sidang parlemen, biasanya dibacakan oleh gubernur jenderal, tetapi kadang-kadang dibacakan oleh Ratu Inggris ketika sedang berada di Kanada.

2 Komite permanen yang terdiri atas empat partai politik dalam Pemerintahan Kanada yang bertanggung jawab atas masalah prosedural dan administratif berkenaan dengan Majelis Rendah Kanada.

### ***Apa Saja Mekanisme bagi Pembaruan dan Amandemen?***

49. Walaupun sistem pemilu adalah lembaga sangat penting yang mempengaruhi cara sistem pemerintahan suatu negara bekerja, sistem ini lazimnya tidak disebutkan secara formal dalam konstitusi, sumber hukum tertinggi. Meski begitu, pada tahun-tahun belakang keadaan ini mulai berubah.

Saat ini, sejumlah negara memiliki detail “melekat: tentang sistem pemilu dalam konstitusi mereka atau dalam lampiran yang terpisah dari konstitusi. Signifikansi hal ini bagi para pembaharu pemilu adalah undang-undang yang melekat secara konstitusional biasanya lebih sulit diubah daripada undang-undang biasa, biasanya mensyaratkan sebuah mayoritas khusus dalam badan legislatif, sebuah referendum nasional atau mekanisme konfirmasi lainnya, yang melindungi sistem semacam itu agar tak mudah diubah. Misalnya, konstitusi Afrika Selatan menyatakan bahwa sistem pemilu bagi pemilihan Majelis Nasional harus menghasilkan “proporsionalitas pada umumnya” dan dengan demikian opsi-opsi pembaruan terbatas sistem-sistem tipe PR kecuali dilakukan amandemen konstitusi.

Bagaimanapun juga, detail sistem pemilu lebih sering dijumpai dalam undang-undang reguler dan dengan demikian bisa diubah oleh sebuah mayoritas sederhana dalam badan legislatif. Boleh jadi ini adalah kelebihan yang membuat sistem tersebut lebih responsif terhadap perubahan-perubahan dalam opini publik dan kebutuhan-kebutuhan politik, tetapi juga mengandung bahaya mayoritas dalam badan legislatif mengubah secara sepihak sistem-sistem demi keuntungan politik mereka sendiri.

50. Peluang-peluang bagi pembaruan bertumpu pada mekanisme legal bagi perubahan maupun konteks politik di mana seruan bagi perubahan disampaikan. Tidak semua gerakan bagi perubahan sistem pemilu berbuah sukses. Hampir semua contoh mutakhir perubahan besar berlangsung dalam salah satu dari dua situasi. Yang pertama adalah perjalanan transisi menuju demokrasi atau tak lama sesudahnya, ketika seluruh kerangka politik “siap sedia”. Yang kedua adalah ketika terjadi krisis pemerintahan dalam sebuah demokrasi mapan. Dua contohnya adalah dua pemerintahan berturut-turut yang dianggap tidak punya legitimasi karena dipilih dengan suara lebih sedikit dari lawan-lawan besar mereka di Selandia Baru, dan persepsi bahwa tingginya tingkat korupsi di Italia dan Jepang identik dengan sistem politik bukannya akibat dari tindakan-tindakan individu tertentu. Kasus Selandia Baru dan Jepang dipaparkan dalam studi kasus dalam Buku Panduan ini.

51. Bahkan ketika terdapat ketidakpercayaan kekecewaan populer yang besar terhadap sistem politik, perubahan masih harus disetujui oleh pemegang kekuasaan saat itu. Elite politik tampaknya hanya mau bertindak jika mereka melihat keuntungan bagi diri mereka dari perubahan atau jika mereka khawatir dengan konsekuensi-konsekuensi pemilu terhadap mereka karena tidak mau berubah. Ketika sudah yakin sekalipun, mereka akan, tidak mengherankan dan nyaris tak terelakkan, berusaha memilih sebuah sistem yang memaksimalkan keuntungan bagi mereka. Jika mereka tidak yakin bagaimana hal itu bisa dicapai atau jika kepentingan-kepentingan berbeda berusaha

mencari solusi yang berbeda, maka kompromi-kompromi yang dirundingkan mungkin bisa terjadi—barangkali melibatkan sistem-sistem campuran. Bagaimanapun juga, persetujuan dan perubahan bisa saja tidak menghasilkan efek seperti yang dikehendaki para pendukungnya atau mungkin saja menghasilkan efek lain yang tidak diharapkan. Di Meksiko, pembaruan-pembaruan pada tahun 1994 yang dirancang oleh partai berkuasa untuk membuat konsesi dengan kelompok oposisi berujung pada hasil paling tidak proporsional dalam tahun-tahun terakhir (lihat studi kasus tentang Meksiko).

52. Kasus Afrika Selatan dan Chile melukiskan fakta bahwa realitas politik dan keinginan partai-partai berkuasa untuk mempertahankan kekuasaan dan pengaruh mereka bisa menjadi ganjalan bagi pembaruan sistem pemilu yang sama menyulitkannya seperti hambatan legal. Di Afrika Selatan terdapat seruan luas bagi sebuah unsur akuntabilitas lokal untuk digabungkan dengan sistem PR daftar tertutup di daerah-daerah pemilihan besar di mana wakil-wakil yang terpilih dianggap terlepas dari para pemilih mereka. Seruan ini diperkuat oleh temuan-temuan mayoritas sebuah komisi kepresidenan yang melaporkan pada Januari 2003, tetapi pemerintah menghindari perubahan yang akan mengurangi kontrolnya atas seleksi kandidat dan perilaku pemungutan suara kaukus, dan menolak melakukan pembaruan (lihat studi kasus Afrika Selatan). Di Chile warisan Jenderal Pinochet adalah mengakali sistem pemilu untuk kepentingan sekutu-sekutunya. Lebih dari satu dekade setelah penumbangannya dari kekuasaan, sistem tersebut tetap tidak berubah (lihat studi kasus tentang Chile).

53. Di Selandia baru (lihat studi kasus), penggunaan referendum selama proses perubahan yang tadinya dihasilkan oleh sebuah langkah politik—sebuah upaya oleh pemimpin salah satu partai besar untuk mengecoh partai besar lain selama kampanye pemilihan umum. Pada referendum pertama, pemilih ditanya apakah ingin berubah sama sekali dan menunjuk sistem-sistem baru yang disukai dari empat opsi. Dalam referendum kedua, sistem baru yang dipilih dihadapkan dengan keinginan untuk mempertahankan sistem sebelumnya. Hasilnya, sistem proporsional dengan banyak wakil yang baru diadopsi dengan ungkapan jelas legitimasi publik.

54. Sistem pemilu tidak bisa tidak harus beradaptasi seiring waktu jika ingin merespons secara memadai tren dan kebutuhan politis, demografis dan legislatif yang baru. Bagaimanapun juga, begitu sebuah sistem dipakai, mereka yang diuntungkan olehnya tampaknya akan menolak perubahan. Tanpa sebuah transisi atau krisis politik besar sebagai katalis, tampaknya perubahan kecil-kecilan lebih mungkin terjadi daripada pembaruan fundamental. Dalam transisi pasca-konflik, perubahan itu menciptakan ketegangan antara hambatan-hambatan praktis yang bisa mempengaruhi pelaksanaan pemilihan umum yang didorong oleh, misalnya, tuntutan politik sebuah perjanjian perdamaian, dan keperluan untuk mendapatkan sistem itu sejak dari mula.

Dalam upaya melakukan pembenahan dalam sistem yang ada, para pembaharu bisa mempertimbangkan untuk mengubah besaran daerah pilihan (lihat paragraf 113–118), tingkat ambang batas (lihat paragraf 119) atau rumusan kuota (lihat lampiran B). Banyak pembaruan signifikan yang diusulkan dalam beberapa tahun terakhir melibatkan

penambahan sebuah unsur Daftar PR pada sistem FPTP yang ada untuk menciptakan sebuah sistem campuran yang lebih proporsional (misalnya perubahan-perubahan yang disahkan di Lesotho dan Thailand: lihat studi kasus).

### ***Saran untuk Perdebatan dan Dialog***

55. Menjadi kewajiban para pembaru untuk tidak hanya memahami bentuk legal argumen-argumen teknis untuk dan implikasi-implikasi perubahan potensial tetapi juga memahami dan mampu menjelaskan argumen-argumen politis dan implikasi-implikasinya bagi kerangka politis lebih luas negara bersangkutan. Suara-suara signifikan dalam masyarakat sipil, kalangan akademisi dan media bisa memberi sumbangan bagi pengembangan persepsi publik bahwa perubahan itu perlu. Tetapi banyak dari mereka yang berada di kekuasaan harus diyakinkan mengenai manfaat-manfaatnya, termasuk manfaat bagi mereka.

56. Dengan minat yang saat ini semakin meningkat pada sistem pemilu sekalipun, jumlah orang, baik di kalangan elite maupun dalam masyarakat pada umumnya, yang memahami dampak potensial perubahan mungkin sangat terbatas. Hal ini semakin diperumit oleh fakta bahwa operasi sistem pemilu pada praktiknya boleh jadi sangat tergantung pada poin-poin detail yang tampaknya kecil. Para pembaru mungkin tidak hanya perlu sepenuhnya mencermati dan menjelaskan detail legal yang diperlukan untuk melaksanakan perubahan, tetapi juga membuat proyeksi dan simulasi teknis (sering kali menggunakan data dari pemilihan-pemilihan umum sebelumnya) untuk menunjukkan, misalnya, karakter umum dan implikasi usulan pada daerah-daerah pemilihan atau dampak potensial pada representasi partai-partai politik. Simulasi teknis juga bisa dipakai untuk memastikan agar segala kemungkinan diantisipasi dan mengevaluasi hasil yang tampaknya mustahil: lebih baik menjawab pertanyaan ketika perubahan dikemukakan daripada di tengah-tengah krisis kemudian!

57. Program-program keterlibatan pemilih, misalnya, mengajak anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam simulasi pemilihan umum dengan sistem baru potensial, boleh jadi menarik perhatian media dan meningkatkan familiaritas dengan usulan-usulan perubahan. Program-program tersebut mungkin juga bisa membantu mengidentifikasi persoalan—misalnya, kesulitan pemilih dengan surat suara—yang mungkin ditimbulkan sebuah sistem baru.

### ***Saran untuk Pelaksanaan***

58. Para pemilih, administrator pemilihan umum, politisi dan pengamat cenderung merasa nyaman dengan apa yang sudah lazim. Bertahun-tahun penggunaan mungkin sudah menghaluskan tepi-tepi kasar sistem yang mapan. Oleh karena itu sebuah sistem baru bisa jadi tidak dikenal, dan permasalahan dalam pelaksanaannya bisa muncul dari ketidakkdikenalannya itu. Ini tidak bisa dihindari sepenuhnya, dan para perencana perubahan bisa berpangku tangan ketika perubahan-perubahan legislatif sedang berlangsung. Sebuah proses perubahan hanya bisa tuntas dengan program-program

pendidikan pemilih yang intensif untuk menjelaskan kepada semua peserta bagaimana sistem yang baru itu bekerja dan dengan desain serta persetujuan regulasi pelaksanaan yang ramah pengguna.

59. Pendidikan pemilih—dan pendidikan administrator pemilihan umum—yang paling efektif membutuhkan waktu. Sayangnya, waktu sering kali tidak cukup bagi lembaga penyelenggara pemilu untuk menyelenggarakan pemilihan umum dengan sebuah sistem baru. Semua negosiator andal memanfaatkan tekanan waktu sebelum persetujuan final tercapai, dan khususnya itulah yang terjadi ketika sistem yang baru adalah produk dari negosiasi alot antara aktor-aktor politik. Sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang efektif, bagaimanapun juga, akan melakukan persiapan sebanyak mungkin dan sedini mungkin.

### **Menilai Dampak Perubahan**

60. Setelah membahas proses perubahan secara agak mendalam, perlu ada peringatan. Karena sistem pemilu memiliki efek psikologis maupun mekanis, efek jangka panjang perubahan mungkin membutuhkan waktu tertentu untuk mengemuka. Partai, kandidat dan pemilih mungkin membutuhkan dua atau tiga pemilihan umum untuk menyadari sepenuhnya dan merespons efek dan insentif perubahan-perubahan tertentu. Kecenderungan pada sistem campuran mungkin menegaskan hal ini, karena keseluruhan efek pada kandidat dan pemilih insentif campuran boleh jadi kurang begitu jelas.

Barangkali diperlukan penilaian mengenai apakah persoalan-persoalan dalam sebuah sistem pemilu baru atau yang diamandemen hanya bersifat transisional atau apakah persoalan-persoalan tersebut menunjukkan bahwa sistem itu pada dasarnya cacat dan membutuhkan amandemen atau pergantian yang mendesak. Menyusul kudeta George Speight pada tahun 2000, perdebatan semacam itu sedang berlangsung saat ini di Fiji: apakah suara alternatif akan bisa menyelesaikan sehingga partai-partai dan para pemilih merespons insentif bagi moderasi intra-etnis, atau apakah rangkaian peristiwa sejak AV dipakai pada 1997 mengisyaratkan bahwa sistem itu pada dasarnya tidak cocok dalam konteks Fiji?

### **Tren-tren dalam Pembaruan Sistem Pemilu**

61. Referendum Italia pada 1993, menyebabkan perubahan dengan dipakainya sistem *Mixed Member Proportional* (MMP) untuk pemilihan umum tahun berikutnya, menandai awal serangkaian perubahan signifikan dalam sistem-sistem pemilu di seluruh dunia. Dalam sebagian terbesar kasus, perubahan yang dilakukan tidak substansial sifatnya, dengan rumusan baru alokasi kursi, jumlah baru daerah pemilihan, atau beberapa anggota tambahan dalam badan legislatif; tetapi sudah ada 26 negara yang mengikuti jejak Italia dan menjalani proses pembaruan yang mengubah sepenuhnya sistem pemilu mereka (lihat Tabel 1).

Tabel 1: Perubahan-perubahan Mutakhir dalam Sistem Pemilu

<b>(Keluarga) Sistem Baru</b>				
<b>(Keluarga) Sistem Pemilu Sebelumnya</b>	<b>Pluralitas/ Mayoritas</b>	<b>Campuran</b>	<b>Representasi Proporsional</b>	<b>Lainnya</b>
<b>Pluralitas/ Mayoritas</b>	Bermuda (BV ke FPTP)	Lesotho (FPTP ke MMP)	Irak (TRS ke Daftar PR)	Yordania (BV ke SNTV)
	Fiji (FPTP ke AV)	Monaco (TRS ke Paralel)	Rwanda (FPTP ke Daftar PR)	Afghanistan (FPTP ke SNTV)
	Montserrat (FPTP ke TRS)	Selandia Baru (FPTP ke MMP)	Sierra Leone (FPTP ke Daftar PR)	
	Papua Nugini (FPTP ke AV)	Filipina (BV ke Paralel)	Afrika Selatan (FPTP ke Daftar PR)	
	Mongolia  (BV ke TRS)	Thailand  (BV ke Paralel)	Moldova  (TRS ke Daftar PR)	
		Ukraina (TRS ke Paralel)		
		Federasi Rusia (TRS ke Paralel)		
<b>Campuran</b>		Meksiko (Paralel ke MMP)	Macedonia, Kroasia (Paralel ke Daftar PR)	
<b>Representasi Proporsional</b>	Madagaskar (Daftar PR ke FPTP & Daftar PR)	Bolivia (Daftar PR ke MMP)		
		Italia (Daftar PR ke MMP)		
		Venezuela (Daftar PR ke MMP)		
<b>Lainnya</b>		Jepang (SNTV ke Paralel)		

**Catatan:** Pembaruan sistem pemilu negara-negara merdeka dan teritori terkait untuk badan legislatif tingkat nasional (untuk negara atau teritori dengan badan legislatif bikameral, sistem untuk majelis rendah) selama periode 1993-2004. Kyrgyzstan berubah dari sistem TRS ke Paralel dan kembali ke TRS lagi dalam periode ini dan tidak disertakan dalam tabel.

Sebagaimana terlihat dalam Tabel 1, tren tersebut sangat jelas. Kebanyakan negara yang mengubah sistem pemilu mereka melakukannya dalam arah yang lebih condong pada proporsionalitas, entah itu dengan menambahkan sebuah unsur PR ke dalam sebuah sistem pluralitas (menjadikannya sebuah sistem Paralel atau MMP) atau dengan sepenuhnya mengganti sistem lama mereka dengan Daftar PR. Perubahan yang paling lazim adalah dari sistem pluratilis/mayoritas menjadi sebuah sistem campuran, dan tak ada satu pun contoh dari arah sebaliknya. Semua sistem pluralitas/mayoritas berasal dari keluarga yang sama kecuali untuk kasus Madagaskar, yang pindah dari sebuah sistem Daftar PR, bukan menuju sebuah sistem pluralitas/mayoritas murni, tetapi menuju sebuah hibrida di mana porsi FPTP lebih besar dari Daftar PR.

## Komponen-komponen Desain

62. Begitu sudah dibuat keputusan tentang tujuan-tujuan penting yang hendak dicapai—dan jebakan-jebakan penting yang harus dihindari—dalam sebuah sistem pemilu baru, ada sebuah kelompok perangkat desain sistem pemilu yang bisa digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Perangkat itu meliputi, antara lain, keluarga dan tipe sistem pemilu, besaran daerah pemilihan, peran relatif partai politik dan kandidat, bentuk surat suara, prosedur untuk menarik perbatasan pemilu, mekanisme pendaftaran pemilu, penentuan waktu dan sinkronisasi pemilihan umum, dan kuota serta ketentuan-ketentuan khusus lainnya.

Perangkat-perangkat ini akan berfungsi berbeda dalam kombinasi-kombinasi berbeda. Kegunaannya mungkin bergantung pada tingkat informasi yang ada atau bisa disediakan dalam suatu masyarakat, misalnya jumlah, keragaman dan lokasi penduduk. Pengaruhnya juga bergantung pada perangkat kerangka kelembagaan yang lain, seperti pilihan antara parlementarisme dan presidensialisme, persyaratan pendaftaran dan manajemen partai-partai politik, hubungan antara partai-partai politik dan para anggota terpilih, dan peran instrumen demokrasi langsung—referendum, prakarsa warga negara, dan *recall*. Ada baiknya ditekankan sekali lagi bahwa tidak pernah ada satu pun “solusi tepat” yang bisa diterapkan di ruang hampa.

**BAB 2**

BAB 2

## 2. Dunia Sistem Pemilu

63. Terdapat jumlah sistem pemilu yang sangat banyak sehingga tidak dapat terhitung jumlahnya sebagaimana disampaikan dalam paragraf 9 di atas, tetapi pada dasarnya variasi-variasi itu bisa dibagi menjadi 12 sistem utama, mayoritas di antaranya masuk ke dalam tiga keluarga besar. Cara paling lazim melihat sistem-sistem pemilu adalah mengelompokkan mereka menurut seberapa dekat mereka mengonversi perolehan suara nasional menjadi kursi legislatif yang dimenangkan, dengan kata lain seberapa proporsional sistem-sistem itu. Untuk keperluan ini, yang harus dilihat adalah hubungan suara-ke-kursi maupun tingkat suara terbuang. Misalnya, Afrika Selatan menggunakan sistem pemilu proporsional klasik untuk pemilihan umum 2004, dengan 69,69 suara populer Kongres Nasional Afrika (ANC) meraih 69,75 persen kursi nasional. Sistem pemilu itu sangat proporsional, dan jumlah suara terbuang (yakni suara yang diberikan untuk partai-partai yang tidak mendapatkan kursi di Majelis) hanya 0,74 persen dari total perolehan suara. Bertolak belakang dengan itu, di Mongolia pada tahun 2000, sebuah Sistem Dua Putaran yang hanya mensyaratkan pluralitas 25 persen suara agar para kandidat terpilih menyebabkan Partai Revolusioner Rakyat Mongolia (MPRP) meraih 72 kursi dalam Parlemen dengan beranggotakan 72 orang dengan sekitar 52 persen suara populer. Hasil ini serupa dengan pemilihan umum Djibouti pada tahun 2003 yang menggunakan *Party Block Vote* (Blok Partai Suara) ketika seluruh kursi legislatif yang berjumlah 65 diraih Rassemblement Populaire pour le Progrès dengan 62,7 persen perolehan suara.

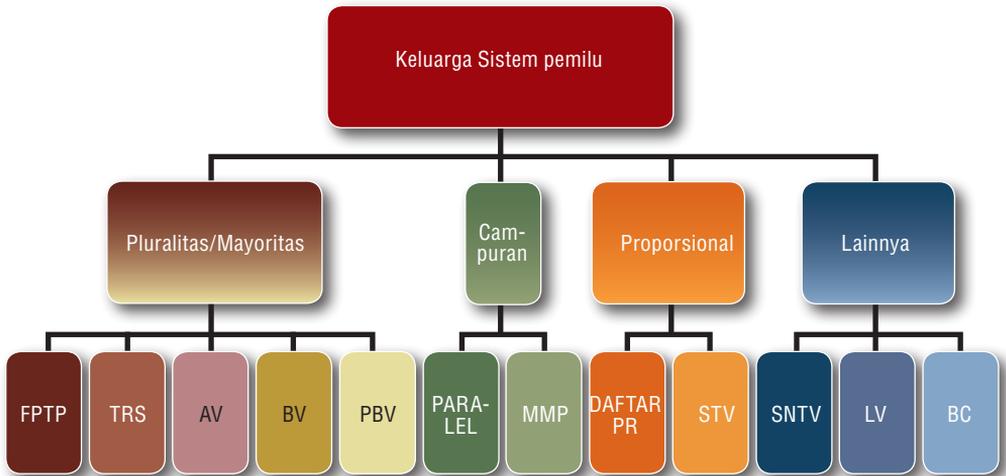
64. Meski begitu, dalam situasi tertentu sistem pemilu non-proporsional (seperti FPTP) bisa memberikan hasil keseluruhan yang relatif proporsional, misalnya, ketika dukungan partai terkonsentrasi di wilayah-wilayah milik tuan tanah. Ini juga terjadi di negara Afrika bagian selatan lainnya, Malawi, pada tahun 2004. Dalam pemilihan umum saat itu Partai Kongres Malawi meraih 30 persen kursi dengan 25 persen perolehan suara, dan Aliansi untuk Demokrasi mendapat lebih sedikit 3 persen dari kursi dengan kurang dari 4 persen perolehan suara. Secara keseluruhan tingkat proporsionalitasnya tinggi, tetapi penjelasan bagi fakta bahwa itu bukan sebuah sistem proporsional secara

inheren, dan karenanya tidak bisa dikategorikan demikian, adalah suara terbuang yang mencapai hampir setengah dari seluruh suara yang diberikan.

Di samping itu, beberapa faktor desain memperjelas disproportionalitas. Sistem dengan tingkat ketimpangan distribusi yang tinggi sering memberikan hasil yang tidak proporsional, persis seperti sistem proporsional dengan ambang batas yang tinggi—yang bisa menghasilkan tingkat suara terbuang yang tinggi, seperti yang terjadi di Turki pada tahun 2002 ketika ambang batas 10 persen menghasilkan 46 persen suara terbuang.

65. Jika kita mempertimbangkan prinsip proporsionalitas, bersama beberapa pertimbangan-pertimbangan lain seperti berapa anggota yang terpilih dari tiap-tiap daerah pemilihan dan berapa suara yang dipunyai pemilih, kita mendapatkan struktur keluarga seperti yang dipaparkan dalam bagan 1.

**Bagan 1: Keluarga Sistem pemilu**



## Sistem Pluralitas/Mayoritas

66. Ciri pembeda sistem-sistem pluralitas/mayoritas adalah biasanya mereka menggunakan daerah pemilihan dengan wakil tunggal. Dalam sebuah sistem FPTP (kadang-kadang disebut sistem daerah pemilihan dengan wakil tunggal pluralitas) pemenangnya adalah kandidat dengan suara paling banyak tetapi tidak mesti sebuah mayoritas absolut perolehan suara (lihat paragraf 76–79). Ketika digunakan dalam daerah pemilihan berwakil majemuk sistem ini menjadi *Block Vote* (Suara Blok). Para pemilih mempunyai banyak suara karena ada kursi-kursi yang harus diisi, dan para kandidat dengan perolehan suara tertinggi berhak mengisi posisi tanpa memandang persentase suara yang mereka peroleh (lihat paragraf 80–85). Sistem ini—dengan perubahan di mana pemilih memberi suara untuk daftar partai bukannya kandidat-kandidat per-

rangan—menjadi *Party Block Vote* (lihat paragraf 86–88) Sistem-sistem mayoritas seperti *Alternative Vote* (Suara Alternatif) dan Sistem Dua Putaran, berusaha memastikan agar kandidat yang menang mendapatkan mayoritas absolut (yakni di atas 50 persen). Masing-masing sistem pada hakikatnya memanfaatkan preferensi pemilih yang kedua untuk menghasilkan seorang pemenang dengan mayoritas absolut jika tidak ada yang muncul dari pemungutan suara putaran pertama (lihat paragraf 89–99).

## Sistem Representasi Proporsional

67. Alasan yang mendasari semua sistem PR adalah untuk dengan sadar mengurangi disparitas antara porsi perolehan suara nasional sebuah partai dan porsinya dalam kursi parlementer; jika sebuah partai besar memperoleh 40 persen suara, mestinya ia meraih kurang lebih 40 persen kursi, dan sebuah partai kecil dengan 10 persen suara harusnya juga mendapat 10 persen kursi legislatif. Proporsionalitas sering dipandang dicapai paling tepat dengan penggunaan daftar partai, di mana partai-partai politik menyodorkan daftar kandidat kepada para pemilih di tingkat lokal atau daerah (lihat paragraf 106–108), tetapi pemungutan suara preferensial bisa berfungsi sama bagusnya: *Single Transfereble Vote*, di mana pemilih mengurutkan kandidat di daerah pemilihan berwakil majemuk, adalah sistem proporsional lain yang sangat mapan (lihat paragraf 109–112).

## Sistem Campuran

68. Sistem paralel menggunakan unsur PR maupun unsur pluralitas/mayoritas (atau yang lainnya) yang berjalan sendiri-sendiri. Sistem *Mixed Member Proportional* (MMP) juga menggunakan dua unsur (salah satunya adalah sistem PR), perbedaannya adalah unsur PR memberi kompensasi bagi setiap disproportionalitas yang muncul dalam sistem pluralitas/mayoritas atau sistem lainnya, biasanya mengakibatkan hasil yang jauh lebih proporsional dibandingkan dengan sistem Paralel. Sistem Paralel dan MMP banyak dipakai di negara-negara demokrasi baru Afrika dan bekas Uni Soviet (lihat paragraf 120–137).

## Sistem-sistem Lain

69. Ada tiga sistem yang tidak sesuai dengan satu pun kategori-kategori yang disebut di atas. *Single Non-Transferable Vote* adalah sistem daerah pemilihan berwakil majemuk yang terpusat pada kandidat di mana pemilih mempunyai satu suara. *Limited Vote* (Suara Terbatas) sangat mirip dengan SNTV tetapi memberi pemilih lebih dari satu suara (tetapi, tidak seperti *Block Vote*), tetapi tidak sebanyak kursi yang harus diisi). *Borda Count* adalah sistem preferensial dalam daerah pilihan dengan wakil tunggal—atau berwakil majemuk (lihat paragraf 138–144).

70. Seperti yang ditunjukkan Tabel 2 dan peta dalam buku ini, hanya di bawah separuh (91, atau 46 persen dari keseluruhan) dari 199 negara dan teritori di dunia yang mempunyai pemilihan langsung untuk badan legislatif menggunakan sistem

pluralitas/mayoritas; 72 lainnya (36 persen) menggunakan sistem tipe PR; 30 (15 persen) menggunakan sistem campuran; dan hanya enam (3 persen) menggunakan salah satu dari sistem-sistem yang lain. Ketika sistem-sistem yang berlainan diklasifikasikan menurut ukuran populasi, dominasi sistem pluralitas/mayoritas menjadi semakin menonjol, dengan badan legislatif dipilih melalui metode-metode FPTP, *Block Vote*, PBV, AV, atau TRS yang merepresentasikan secara kolektif 2,65 miliar orang (54 persen populasi total ke-199 negara itu). Sistem-sistem pemilu PR digunakan di negara-negara dengan total penduduk 1,19 miliar jiwa, sistem campuran dipakai untuk merepresentasikan 1,07 miliar orang, dan penduduk di negara-negara yang menggunakan sistem lain hanya berjumlah 34 juta jiwa.

**Tabel 2: Sistem pemilu untuk Badan Legislatif Nasional**

Jumlah Negara/ Teritori	Total Penduduk		Demokrasi mapan		Penduduk	Demokrasi Baru		Pen- duduk	Negara-negara Lain				Populasi			
	1	2	3	4		5	6		7	8	9	10	11			
FPTP 47	23,6%	2.148.870.177	43,5%	22	32,4%	1.458.403.073	70,3%	4	13,0%	205.865	0,1%	21	21,0%	690.261.239	27,0%	
BV 15	7,5%	32.102.545	0,6%	8	11,8%	1.515.622	0,1%	2	2,5%	396.885	0	0	7,0%	7,0%	30.586.923	1,2%
PBV 4	2,0%	30.423.545	0,6%	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4,0%	30.423.015	1,2%	
AV 3	1,5%	26.214.208	0,5%	2	2,9%	25.333.424	1,2%	0	0	0	0	1	1,0%	880.874	0,0%	
TRS 22	11,1%	409.376.918	8,3%	3	4,4%	60.534.006	2,9%	2	6,5%	14.708.102	4,8%	17	17,0%	334.134.810	13,1%	
Daftar PR 70	35,2%	1.181.718.922	23,9%	21	30,9%	195.051.175	9,4%	19	61,3%	168.528.219	55,0%	30	30,0%	818.139.528	32%	
STV 2	1,0%	4.366.409	0,1%	2	2,9%	4.366.409	0,2%	0	0	0	0	0	0,0%	0	0	
MMP 9	4,5%	298.619.263	6,0%	4	5,9%	153.200.059	7,4%	1	3,2%	10.032.375	3,3%	4	4,0%	135.386.829	5,3%	
Paralel 21	10,6%	773.091.334	15,7%	2	2,9%	175.931.177	8,5%	5	16,1%	112.701.569	38,8%	14	14,0%	484.458.588	18,9%	
SNTV 4	2,0%	34.327.534	0,7%	2	2,9%	202.655	0,0%	0	0	0	0	2	2,0%	34.124.879	1,3%	
BC Dimodifikasi 1	0,5%	12.809	0,0%	1	1,5%	12.809	0,0%	0	0	0	0	0	0,0%	0	0	
LV 1	0,5%	27.833	0,0%	1	1,5%	27.833	0,0%	0	0	0	0	0	0,0%	0	0	
<b>Total 199</b>		<b>4.939.151.057</b>		<b>68</b>		<b>2.074.578.242</b>		<b>31</b>		<b>306.176.130</b>		<b>100</b>		<b>2.558.396.685</b>		

**Catatan:** Hingga November 2004. Hanya menyertakan pemilihan umum untuk badan legislatif dan majelis rendah. Berdasarkan metodologi yang digunakan Arend Lijphart dalam *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (1999). “Demokrasi mapan” mencakupi semua negara yang kini dipandang demokratis, dan setidaknya-tidaknnya sudah begitu sejak 20 tahun terakhir, “demokrasi baru” mencakupi semua negara yang kini dianggap demokratis dan sudah begitu sejak sekurang-kurang 10 tahun yang lalu, dan “lainnya” adalah negara-negara yang tidak dianggap demokratis selama 10 tahun terakhir oleh pemeringkatan negara Freedom House (2004) (lihat <http://www.freedomhouse.org/rating/index.htm>). Untuk negara dan teritori yang tidak masuk dalam pemeringkatan negara Freedom House (negara-negara dengan penduduk kurang dari 250.000) klasifikasinya kami dasarkan pada sumber-sumber lain. Empat belas negara tidak dimasukkan dalam tabel ini karena tidak memiliki pemilihan umum langsung atau pemerintahan transisi. Negara-negara yang menggunakan dua sistem pemilu yang berjalan berbarengan (hibrida) diklasifikasikan menurut sistem yang paling banyak menghasilkan kursi di badan legislatif.

1 = Persentase 199 negara yang memiliki tipe sistem pemilu ini.

2 = Persentase total penduduk 199 negara yang hidup dalam tipe sistem pemilu ini.

3 = Jumlah negara/teritori.

4 = Persentase negara-negara demokrasi mapan yang memiliki tipe sistem pemilu ini.

5 = Persentase penduduk di negara-negara demokrasi mapan yang hidup dalam tipe sistem pemilu ini.

6 = Jumlah negara/teritori.

7 = Persentase negara-negara demokrasi baru yang memiliki tipe sistem pemilu ini.

8 = Persentase penduduk di negara-negara demokrasi baru yang hidup dalam tipe sistem pemilu ini.

9 = Jumlah negara/teritori.

10 = Persentase negara-negara “lainnya” yang memiliki tipe sistem pemilu ini.

11 = Persentase penduduk di negara-negara “lainnya” yang hidup dalam tipe sistem pemilu ini.

**Sumber:** Basis data Internasional IDEA; untuk klasifikasi negara-negara demokrasi, pemeringkatan negara Freedom House, <<http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>>; dan, untuk penduduk, US Central Intelligence Agency *World Factbook* dan perkiraan-perkiraan tambahan untuk negara dan teritori yang tidak termasuk dalam Factbook.

71. Sehubungan dengan jumlah negara yang menggunakannya, sistem Daftar PR adalah yang paling populer, dengan 70 dari 199 negara dan teritori terkait, yang mencapai 35 persen dari keseluruhan, disusul oleh 47 kasus sistem FPTP (24 persen dari 199 negara dan teritori). Berkenaan dengan jumlah penduduk, bagaimanapun juga, sistem FPTP digunakan di negara-negara dengan dua kali jumlah penduduk lebih banyak dari negara-negara yang menggunakan Daftar PR. Angka 2,1 miliar dalam Tabel 2 disumbang banyak oleh ukuran India (berpenduduk 1,1 miliar) dan Amerika Serikat (293 juta), tetapi FPTP juga digunakan di banyak negara-negara kepulauan Karibia maupun Oseania. Negara terbesar yang menggunakan Daftar PR adalah Indonesia, dengan penduduk 238 juta, tetapi sistem ini paling banyak dipakai di negara-negara dengan ukuran sedang Eropa Barat, Amerika latin dan Afrika. Menempati urutan selanjutnya adalah sistem Paralel (16 persen dari seluruh populasi dunia) dan sistem Dua Putaran (8 persen dari seluruh populasi dunia). Walaupun sistem Dua Putaran dipakai di lebih banyak negara, justru sistem paralel yang merepresentasikan lebih banyak orang. Ini terutama karena Federasi Rusia (berpenduduk 144 juta jiwa) dan Jepang (127 juta jiwa) menggunakan sistem paralel klasik.

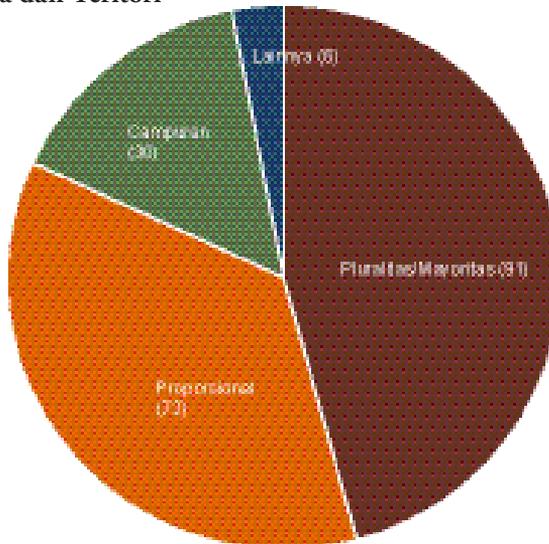
72. *Block Vote* digunakan di 15 negara dan teritori, 8 persen dari seluruh negara yang dicakup, tetapi 32 juta penduduknya hanya merepresentasikan 0,7 persen seluruh populasi 199 negara dalam Tabel 2. Sebaliknya, sistem *Mixed Member Proportional* hanya dipakai di sembilan negara—Albania, Bolivia, Jerman, Hongaria, Italia, Lesotho, Meksiko, Selandia Baru, dan Venezuela—tetapi populasi gabungan mereka sebanyak 299 juta merepresentasikan 6 persen dari seluruh populasi. Sistem *Single Transferable Vote*, *Limited Vote*, *Borda Count* yang dimodifikasi, *Alternative Vote*, *Party Block Vote* dan *Songle Non-Transferable Vote* adalah sistem pemilu yang paling jarang digunakan saat ini, dengan hanya satu untuk empat contoh masing-masing. Penggunaan AV di Australia, Fiji, dan Papua Nugini berarti bahwa ada 26 juta orang yang hidup dalam sistem AV, sementara sistem SNTV di Afghanistan, Kepulauan Pitcairn dan Vanuatu merepresentasikan 34 juta orang, dan sistem STV di Republik Irlandia dan Malta merepresentasikan 4 juta orang.

Tabel 3: Distribusi Sistem pemilu dalam Badan Legislatif Nasional

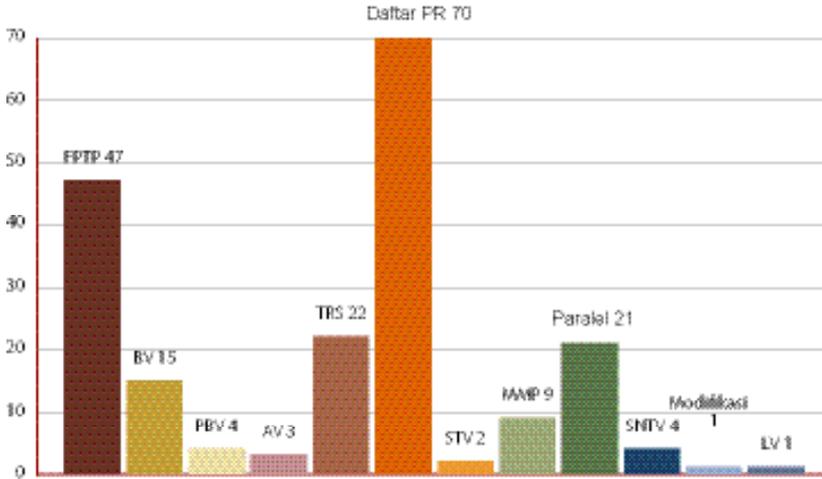
	Afrika	Amerika	Asia	Eropa Timur	Eropa Barat	Oseania	Timur Tengah	Total
FPTP	15	17	5	0	1	7	2	47
BV	1	3	2	0	3	2	4	15
PBV	3	0	1	0	0	0	0	4
AV	0	0	0	0	0	3	0	3
TRS	8	3	6	1	1	1	2	22
Daftar PR	16	19	3	13	15	0	4	70
STV	0	0	0	0	2	0	0	2
MMP	1	3	0	2	2	1	0	9
Paralel	4	0	8	7	1	1	0	21
SNTV	0	0	1	0	0	2	1	4
BC	0	0	0	0	0	1	0	1
LV	0	0	0	0	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>199</b>

Catatan: Hingga 2004. Hanya mencakup pemilihan umum untuk badan legislatif; untuk negara-negara dengan badan legislatif bikameral, sistem untuk majelis rendah.

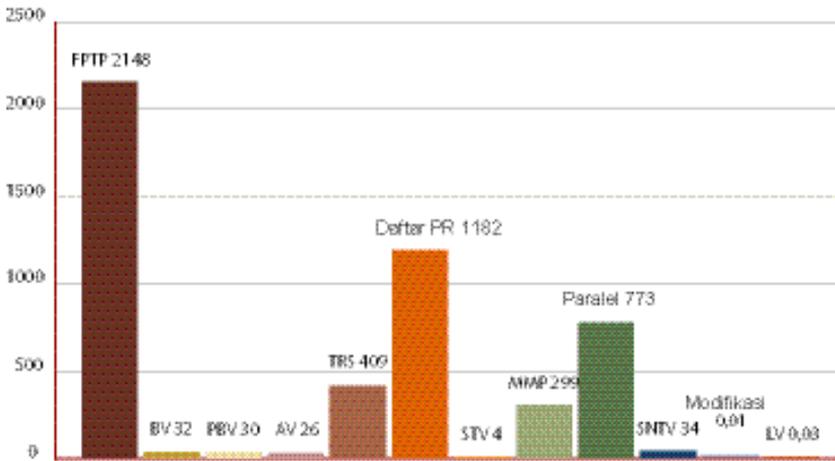
Bagan 2: Keluarga Sistem pemilu:  
1 – Jumlah Negara dan Teritori



## 2 – Sistem pemilu: Jumlah Negara dan Teritori



## 3 – Total Jumlah Penduduk (dalam juta)



73. Jika kita menilik sistem pemilu di negara-negara “demokrasi mapan”, akan kita dapati bahwa sistem PR lebih banyak jumlahnya, dengan 21 (31 persen) dari 68 negara, tetapi ukuran India dan Amerika Serikat tetap menyebabkan 70 persen orang yang hidup di 68 negara itu hidup di bawah sistem FPTP. Terdapat jumlah tidak proporsional sistem MMP di kalangan negara-negara demokrasi mapan—6 persen dari keseluruhan, sedangkan sistem MMP di seluruh dunia hanya dijumpai di 4,5 persen dari semua negara. Contoh-contoh STV di dunia, Republik Irlandia dan Malta, masuk dalam kategori demokrasi mapan.

74. Di berbagai benua, distribusi sistem pemilu lebih banyak bercampur. Seperti yang diperlihatkan Tabel 3 dan peta terlampir, sistem FPTP mencapai sekitar 35 persen

dari keseluruhan sistem di Afrika, Amerika dan Oseania. Sistem ini kurang lazim di Eropa, Asia dan Timur Tengah. Sistem Daftar PR tersebar di Afrika sama banyaknya dengan di Amerika. Meski begitu, Daftar PR lebih dominan di Eropa Timur maupun Eropa Barat, dan bersama-sama kedua sistem PR itu (Daftar PR dan STV) merupakan hampir dua pertiga sistem pemilu di Eropa. Sistem paralel terutama dipakai di Asia dan Eropa Timur.



# BAB 3

BAB 3

## 3. Sistem-sistem Pemilu dan Konsekuensinya

### Sistem Pluralitas/Mayoritas

#### **Sistem Pluralitas/Mayoritas Adalah**

75. Prinsip sistem pluralitas/mayoritas itu sederhana. Setelah suara diberikan dan dihitung jumlah seluruhnya, para kandidat atau partai-partai dengan suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang (mungkin juga ada syarat-syarat tambahan). Bagaimanapun juga, cara tercapainya tujuan itu sangat beragam dalam prakteknya. Ada lima macam sistem pluralitas/mayoritas yang bisa diidentifikasi: *First Past The Post* (FPTP), *Block Vote* (BV), *Party Block Vote* (PBV), *Alternative Vote* (AV), dan *Two-Round System* (TRS)

#### **First Past The Post (FPTP)**

76. *First Past The Post* adalah bentuk paling sederhana sistem pluralitas/mayoritas, menggunakan daerah pemilihan berwakil tunggal dan pemungutan suara berorientasi pada kandidat. Pemilih disodori nama-nama kandidat yang diusulkan dan memberi suara dengan memilih satu, dan hanya satu, dari nama-nama tersebut. Kandidat yang menang adalah orang yang meraih suara terbanyak; menurut teori dia bisa dipilih dengan dua suara, jika tiap-tiap kandidat yang lain cuma mendapat satu suara.

**First Past The Post adalah bentuk paling sederhana sistem pemilu pluralitas/mayoritas. Kandidat yang menang adalah yang mendapat suara lebih banyak dari kandidat lain, sekalipun itu bukan sebuah mayoritas absolut suara yang sah. Sistem ini menggunakan daerah pilihan dengan wakil tunggal dan pemilih memberi suara bagi kandidat, bukan partai politik.**

77. Saat ini, sistem FPTP terutama dijumpai di Inggris dan negara-negara yang secara historis dipengaruhi oleh Inggris. Bersama Inggris, kasus-kasus yang paling sering dianalisis adalah Kanada, India dan Amerika Serikat. FPTP juga digunakan di sejumlah negara Karibia; di Amerika Lain dipakai oleh Belize; di Asia dipakai oleh lima negara: Bangladesh, Burma, India, Malaysia, dan Nepal; dan oleh banyak negara-

negara pulau kecil di Pasifik Selatan. Di Afrika terdapat 15 negara, sebagian besar bekas jajahan Inggris, menggunakan sistem FPTP. Secara keseluruhan, dari 213 negara yang tercantum dalam lampiran A (termasuk negara-negara transisional dan negara-negara tanpa pemilihan umum langsung) 22 persen menggunakan sistem FPTP.

78. *Kelebihan. First Past The Post*, seperti sistem-sistem pemilu pluralitas/mayoritas lainnya, terutama pada dasar kesederhanaan dan kecenderungannya menghasilkan pemenang yang merupakan wakil-wakil yang bertanggung jawab atas wilayah-wilayah geografis yang sudah ditentukan. Kelebihan yang paling sering dikutip adalah:

a. Sistem ini memberikan pilihan tegas bagi para pemilih antara dua partai utama. Kekurangan bawaan yang dihadapi partai-partai ketiga dan minoritas yang terpecah-pecah di bawah sistem FPTP dalam banyak kasus menyebabkan sistem partai ini condong pada sebuah partai “kiri” dan partai “kanan”, yang berganti-ganti berkuasa. Partai-partai ketiga sering menyusut dan nyaris tidak pernah mencapai level dukungan populer yang cukup untuk menjadikan suara nasional mereka mencapai persentase relatif kursi di badan legislatif.

b. Sistem ini melahirkan pemerintahan satu partai. “Bonus kursi” bagi partai terbesar yang lazim dalam FPTP (misalnya, ketika sebuah partai meraih 45 persen suara nasional tetapi memperoleh 55 persen kursi) menunjukkan bahwa pemerintahan koalisi adalah perkecualian, bukan kelaziman. Keadaan ini dipuji karena menghasilkan kabinet yang tidak terbelenggu oleh keharusan harus tawar-menawar dengan mitra koalisi minoritas.

c. Sistem ini melahirkan sebuah oposisi koheren dalam parlemen. Secara teoretis, kelemahan pemerintahan satu partai yang kuat adalah oposisi juga diberi kursi yang cukup untuk melakukan peran kontrol kritis dan menampilkan diri sebagai alternatif realistis bagi pemerintah yang berkuasa.

d. Sistem ini menguntungkan partai-partai politik dengan basis luas. Dalam masyarakat yang terbelah tajam secara etnis dan kedaerahan, FPTP dipuji karena mendorong partai-partai politik agar “terbuka”, menampung banyak unsur masyarakat, khususnya ketika hanya ada dua partai besar dan banyak kelompok-kelompok kemasyarakatan yang berlainan. Partai-partai itu kemudian bisa menyaring banyak sekali kandidat yang beragam untuk pemilihan umum. Di Malaysia, misalnya, pemerintahan Barisan Nasional dibangun dari sebuah gerakan payung berbasis luas yang menampung kandidat-kandidat Melayu, Cina dan India di daerah-daerah dengan karakter etnis beraneka ragam.

e. Sistem ini mengesampingkan partai-partai ekstremis dari perwakilan di lembaga legislatif. Kecuali mempunyai dukungan pemilih yang terkonsentrasi secara geografis, mustahil sebuah partai ekstremis mendapat kursi dalam sistem FPTP. (Sebaliknya, dalam sebuah sistem Daftar PR dengan daerah pemilihan tingkat nasional tunggal, 1 persen saja dari perolehan suara nasional bisa memastikan representasi dalam badan legislatif.)

*f.* Sistem ini memajukan sebuah hubungan antara konstituen dan wakil-wakil mereka, karena ia menghasilkan sebuah lembaga legislatif yang terdiri atas wakil-wakil wilayah geografis. Anggota-anggota terpilih mewakili wilayah kota besar, kota kecil atau daerah yang sudah ditentukan, bukan hanya label partai. Beberapa pengamat mengatakan bahwa “akuntabilitas geografis” ini terutama penting dalam masyarakat agraris dan di negara-negara yang sedang berkembang.

*g.* Sistem ini memungkinkan pemilih untuk memilih di antara orang-orang yang ada, bukan di antara partai-partai yang ada. Para pemilih bisa menilai kinerja kandidat-kandidat perorangan dan bukan hanya sekadar menerima daftar kandidat yang disodorkan sebuah partai, seperti yang terjadi dalam beberapa sistem pemilu daftar PR.

*h.* Sistem ini memberi peluang bagi kandidat-kandidat independen populer untuk dipilih. Barangkali ini penting khususnya dalam sistem-sistem partai yang sedang berkembang, di mana politik masih banyak berputar-putar di sekitar ikatan keluarga besar, klan atau kekerabatan dan tidak didasarkan pada organisasi-organisasi politik partai yang kuat.

*i.* Terakhir, sistem FPTP tertentu, dipuji karena sederhana untuk digunakan dan dipahami. Sebuah suara yang sah hanya membutuhkan satu penanda di samping nama atau simbol seorang kandidat. Sekalipun ada banyak jumlah kandidat dalam surat suara, penghitungannya mudah dilakukan bagi para penyelenggara pemilu.

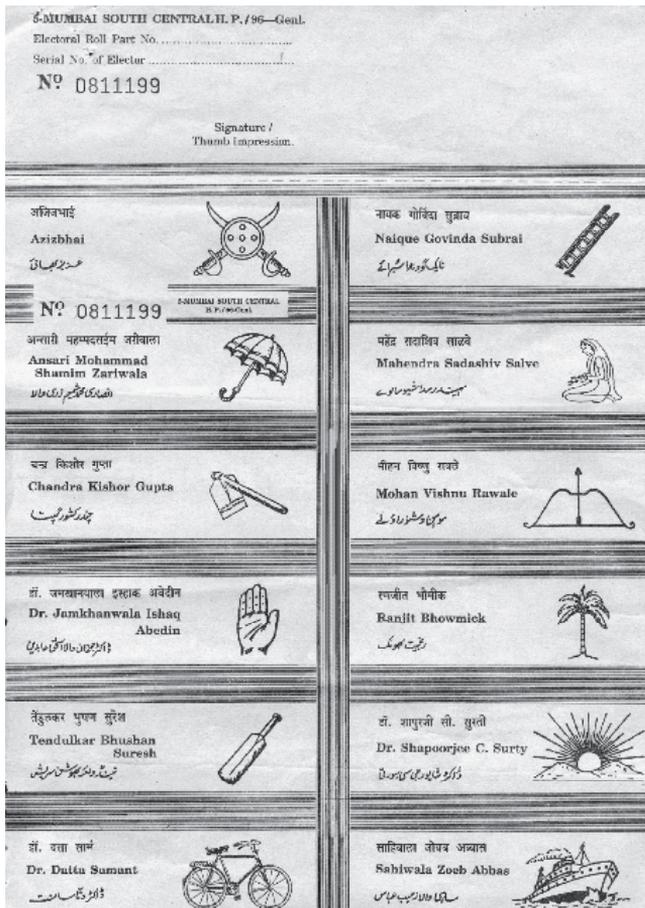
79. *Kekurangan.* Bagaimanapun juga, FPTP sering dikritik karena sejumlah alasan yang meliputi:

*a.* Sistem ini mengesampingkan partai-partai kecil dari representasi yang “adil”, dalam arti suatu partai yang meraih sekitar, katakanlah, 10 persen suara akan mendapatkan sekitar 10 persen kursi legislatif. Dalam pemilihan federal tahun 1993 di Kanada, kubu Konservatif Progresif meraih 16 persen suara tetapi hanya mendapatkan 0,7 persen kursi, dan dalam pemilihan umum 1998 di Lesotho Partai Nasional Basotho meraih 24 persen suara tetapi hanya mendapat 1 persen kursi. Inilah pola yang selalu berulang dalam sistem FPTP.

*b.* Sistem ini mengesampingkan kelompok-kelompok minoritas dari representasi yang adil. Lazimnya, partai-partai dalam sistem FPTP memasang kandidat-kandidat yang paling bisa diterima di suatu distrik tertentu agar tidak mengalienasi mayoritas pemilih. Sehingga jarang, misalnya, seorang kandidat kulit hitam mendapatkan nominasi sebuah partai besar di sebuah distrik dengan mayoritas penduduk kulit putih di Inggris atau Amerika Serikat, dan ada bukti kuat bahwa minoritas etnis dan ras di seluruh dunia jauh lebih kecil kemungkinannya terwakili dalam badan legislatif yang dipilih dengan sistem FPTP. Akibatnya, jika perilaku pemungutan suara memang cocok dengan pembagian etnis, tentunya pengesampingan dari representasi terhadap anggota kelompok-kelompok minoritas etnis bisa mendestabilisasi sistem politik secara keseluruhan.

c. Sistem ini mengesampingkan perempuan dari badan legislatif. Sindrom “kandidat yang paling diterima secara luas” juga mempengaruhi kemampuan perempuan untuk dipilih dalam jabatan legislatif karena mereka sering kali sangat kecil kemungkinannya terpilih sebagai kandidat dalam struktur partai yang didominasi laki-laki. Bukti dari seluruh dunia menunjukkan bahwa lebih kecil kemungkinannya perempuan terpilih dalam badan legislatif dalam sistem pluralitas/mayoritas daripada dalam sistem PR. Studi tentang perempuan dalam parlemen yang dilakukan Inter-Parliamentary Union mendapati bahwa, hingga Juni 2004, rata-rata 15,6 persen wakil-wakil di badan legislatif majelis rendah adalah perempuan. Sementara di negara-negara demokrasi mapan pada 2004, yang menggunakan FPTP, terdapat rata-rata 14,4 persen perempuan yang menjadi anggota badan legislatif, tetapi angkanya nyaris berlipat ganda—27,6 persen—di negara-negara yang menggunakan suatu bentuk PR. Pola ini juga terlihat di negara-negara demokrasi baru, terutama di Afrika.

### Surat suara FPTP India



Surat suara FPTP India

# India: First Past The Post dalam Skala Besar

Vijay Patidar

Hingga saat ini India masih merupakan negara demokrasi terbesar di dunia, dengan lebih dari 670 juta pemilih dalam pemilu parlemen tahun 2004. Pemerintahan parlementer dan sistem pemilu FPTP-nya adalah warisan penjajahan Inggris, yang berakhir pada 1947. Inggris memberlakukan pemerintahan sendiri di India secara bertahap, dan baru pada akhir kekuasaan penjajahan dan pengesahan konstitusi India pada November 1949 oleh Majelis Konstituen hak suara universal diperoleh. Majelis Konstituen, yang mencakup para yuris, pengacara, ahli-ahli konstitusi dan pemikir politik terkemuka, dan bekerja keras selama hampir tiga tahun, melakukan perdebatan panjang tentang sistem pemilu apa yang paling cocok untuk India sebelum akhirnya memilih untuk mempertahankan sistem pemilu FPTP. Berbagai sistem representasi proporsional dipertimbangkan dan menarik banyak pendukung, mengingat masyarakat multi-etnis dan luar biasa beragam India, tetapi sistem FPTP yang dipilih, terutama dimaksudkan untuk menghindari badan legislatif yang terpecah-pecah dan untuk membantu pembentukan pemerintahan yang stabil—stabilitas adalah pertimbangan utama di sebuah negara yang baru saja lahir dari pertumpahan darah komunal kolonial dan dililit kemiskinan serta buta huruf di mana-mana.

Menurut Konstitusi India, para pemilih memilih Lok Sabha, atau majelis rendah, yang beranggotakan 543 orang, dari daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil. Sebaliknya, majelis tinggi parlemen, Rajya Sabha atau Dewan Negara, dan majelis-majelis tinggi serupa di berbagai negara bagian, dipilih tidak langsung oleh para anggota majelis-majelis legislatif negara bagian. Di samping itu ada presiden yang dipilih oleh sebuah *electoral college* yang terdiri atas para anggota majelis-majelis parlemen dan badan legislatif negara-negara bagian, dan seorang wakil presiden yang dipilih oleh para anggota Rajya Sabha dan Lok Sabha saja.

Pemilihan umum diselenggarakan setiap lima tahun sekali, tetapi presiden dapat membubarkan Lok Sabha atas saran perdana menteri sebelum masa kerjanya berakhir, seperti yang terjadi pada tahun 2004, atau jika dia yakin tidak ada pemerintahan stabil yang bisa dibentuk, seperti yang terjadi pada tahun 1991. Perdana menteri memangku jabatan selama dia bisa mengendalikan sebuah mayoritas di Lok Sabha.

Seluruh pemerintahan Partai Kongres yang terus-menerus berkuasa di India hingga 1977 masing-masing bekerja selama hampir lima tahun, mendekati batas maksimum yang diperbolehkan konstitusi. Dari tahun 1977 hingga 1997 pemerintahan India tidak begitu stabil, dan sejumlah perdana menteri harus mengundurkan diri karena perpecahan partai atau mosi tidak percaya sebelum menyelesaikan masa jabatan mereka. Sejak 1997 tampaknya sebuah periode stabilitas muncul kembali dengan koalisi berbagai partai. Semua lingkungan politik ini muncul dari sistem pemilu FPTP yang sama.

Pengaruh besar sistem pemilu hingga 1977 adalah menjamin pemerintahan mayoritas berdasarkan sebuah minoritas dukungan suara. Sistem pemilu FPTP pada mulanya menghasilkan Partai Kongres berkuasa yang memastikan mayoritas stabil dalam Lok Sabha, biasanya menghadapi oposisi yang terpecah-pecah. Fragmentasi ini dicirikan oleh kebangkitan popularitas partai-partai daerah dan negara bagian di beberapa wilayah. Ketika partai-partai oposisi bergabung untuk membentuk koalisi dan mulai memasang kandidat-kandidat bersama untuk menghadapi kandidat-kandidat Kongres (seperti yang terjadi dalam pemilihan umum 1977 dan 1989) mayoritas Kongres lenyap. Apalagi, sifat sistem itu memang memungkinkan perubahan kecil dalam porsi suara sering menyebabkan dampak dramatis terhadap jumlah kursi parlemen yang dimenangkan, sebagaimana diperlihatkan dalam tabel berikut, yang menghubungkan suara bagi Partai Kongres dengan jumlah kursi yang diraih dalam berbagai pemilihan berturut-turut.

**Performa Partai Kongres dalam Pemilihan Umum India: Efek besar dramatis sistem pemilu FPTP terhadap jumlah kursi dengan sedikit perubahan dalam tren pemungutan suara**

Tahun Pemilihan Umum	Persentase Total Suara yang Dijaring Partai Kongres	Perubahan Persentase dalam Suara yang Dijaring Partai Kongres	Jumlah Kuris yang Diperoleh Partai Kongres	Perubahan Persentase dalam Kursi Parlemerter yang Dikuasai
1971 (menang)	43,7%	-	532 (64,8%)	-
1977 (kalah)	34,5%	-21,0%	154 (28,4%)	-56,2%
1980 (menang)	42,7%	-	353 (65,0%)	-
1984 (menang)	48,1%	-	405 (74,6%)	-
1989 (kalah)	39,5%	-17,8%	197 (36,3%)	-51,4%
1991 (menang)	36,5%	-	232 (42,7%)	-
1996 (kalah)	28,8%	-21,1%	140 (25,8%)	-39,7%
1998 (kalah)	25,8%	-10,3%	141 (26,0%)	+0,7%
1999 (kalah)	28,3%	+9,6%	114 (21,0%)	-19,1%
2000 (menang)	26,7%	-5,7%	145 (26,7%)	+27,2%

Disproporsionalitas yang sama antara porsi suara yang diperoleh dan porsi kursi parlementer yang diraih dalam sistem pemilu FPTP India bisa dilihat dalam kasus partai politik besar lainnya, Partai Bharatiya Janata (BJP), yang menghasilkan sebuah pemerintahan koalisi hingga tahun 2004, dari tabel berikut:

### Performa BJP dalam Pemilihan Umum India

TAHUN PEMILIHAN UMUM	PERSENTASE TOTAL PEROLEHAN SUARA BJP	JUMLAH KURSI YANG DIPEROLEH BJP
1984	7,7%	2 (0,4%)
1989	11,5%	86 (15,8%)
1991	20,0%	121 (22,3%)
1996	20,3%	161 (29,7%)
1998	25,6%	182 (33,5%)
1999	23,6%	182 (33,5%)
2004	22,2%	138 (25,4%)

Dengan demikian keseluruhan hasil pemilihan untuk Lok Sabha tidak ada satu pun yang proporsional. Dukungan sering kali bisa dipecah dengan membenturkan kandidat-kandidat dari kasta, agama atau daerah yang sama. Dalam konteks ini, FPTP memberi insentif kepada para partisipan elektoral untuk mendorong pencalonan majemuk oleh oposisi mereka, dan efek hal itu bisa menghasilkan pemenang yang mendapatkan jauh kurang dari mayoritas keseluruhan suara. Meski begitu, sesungguhnya demokrasi multi-etnis India bersifat terpecah-belah, sistem pemilu tersebut tetap mendapat banyak dukungan, untuk sebagiannya karena praktek mencadangkan kursi bagi kelompok-kelompok yang tercerabut secara sosial dan tidak beruntung secara historis yang dikenal sebagai kasta-kasta dan suku-suku terdaftar. Komunitas-komunitas ini tersebar dalam kelompok kecil-kecil di seluruh India, dan operasi klasik FPTP hanya memberi mereka jumlah sangat kecil kursi di parlemen. Kendati demikian, konstitusi mencadangkan daerah-daerah pemilihan bagi mereka sesuai jumlah mereka dalam populasi yang bersangkutan, dengan demikian mengamankan 79 kursi bagi 15 persen populasi kasta-kasta terdaftar dan 41 kursi untuk 8 persen populasi suku terdaftar. Di daerah-daerah pemilihan tersebut, walaupun semua pemilih mempunyai hak suara, hanya anggota kasta atau suku terdaftar yang boleh menjadi kandidat. Ini memastikan agar representasi parlementer mereka sejalan dengan proporsi populasi.

Sebuah amandemen konstitusional yang berusaha mencadangkan 33 persen kursi bagi perwakilan perempuan dalam badan legislatif tingkat nasional dan tingkat negara bagian sudah lama diperdebatkan, tetapi tidak membuahkan hasil apa-apa sejauh ini, walaupun 33 persen kursi sudah dicadangkan untuk perempuan di tingkat Panchayat (desa), jenjang ketiga pemerintah, sejak 1993.

Kuatnya dukungan populer bagi integritas sistem pemilu menjadi jelas pada 1977 ketika pemilihan perdana menteri yang sedang berkuasa, Indira Gandhi, dibatalkan oleh pengadilan setelah kongres memenangkan dua pertiga mayoritas legislatif pada 1971. Indira Gandhi merespons dengan memangkas hak-hak konstitusional fundamental selama dua tahun (1975–77), sebuah jeda otoriter yang tanpa itu sejarah demokrasi kompetitif India yang tak pernah putus. Dalam pemilihan-pemilihan 1977, pemerintahannya kehilangan kekuasaan melalui sebuah pemungutan suara

yang adil, mengisyaratkan keengganan pemilih India menerima praktek-praktek tidak demokratis.

Selama satu periode 20 tahun, dari 1977 hingga 1997, sistem pemilu FPTP tampaknya menghadirkan sebuah era instabilitas, terutama karena pembentukan koalisi-koalisi tanpa prinsip-prinsip bersama dan pemenuhan kepentingan diri sempit oleh partai-partai politik. Partai-partai oposisi non-Kongres (tanpa komunis) mengambil alih pemerintahan pada 1977 dengan bersatu dalam sebuah entitas komposit, Partai Janata. Partai ini pecah dalam dua tahun. Pada Desember 1989, sebuah partai penerusnya, Janata Dal, naik ke tampuk kekuasaan, didukung oleh partai-partai komunis dan kebangkitan Hindu Partai Bharatiya Janata (BJP); pemerintahan ini berumur sepuluh bulan. Dalam pemilihan umum 1996, tidak ada partai yang mampu membentuk pemerintahan yang stabil. BJP meraih 161 kursi dan Kongres 140 kursi. Tetapi kekuatan sistem pemilu muncul kembali pada 1999 ketika sebuah aliansi kokoh partai-partai di bawah kepemimpinan BJP mampu membentuk pemerintahan dan hampir menggenapi masa berkuasanya. Sesudah Mei 2004 Partai Kongres Nasional India, bersama partai-partai kiri dan yang lain-lainnya, juga membentuk pemerintahan koalisi di tingkat nasional.

Pada tahun 2000, pemerintah India membentuk sebuah Komisi Nasional bagi Peninjauan Kembali Kerja Konstitusi. Proses konsultasi komisi ini mempertimbangkan apakah berbagai ketentuan mengenai proses elektoral dalam konstitusi harus diamandemen atau diperluas. Laporan komisi ini, diserahkan kepada pemerintah pada tahun 2002, merekomendasikan agar tidak melakukan perubahan konstitusional apa pun di bidang pemilihan, menekankan bahwa perubahan-perubahan yang diperlukan semacam itu bisa dilakukan dengan mengamandemen peraturan perundang-undangan pemilihan, bahkan oleh peraturan di bawahnya atau instruksi eksekutif.

Meski begitu, Komisi Nasional juga mencatat bahwa, pada tiga pemilihan umum terakhir di tingkat nasional, rata-rata dua pertiga anggota parlemen India dipilih dengan sistem FPTP tanpa mayoritas 50 persen plus satu dan dengan sebuah pluralitas saja, dan mempertimbangkan pertanyaan-pertanyaan yang dimunculkan hal itu mengenai legitimasi representasi. Akibatnya, dan dalam konteks pemberlakuan secara nasional pemungutan suara elektronik yang kemudian dilakukan pada tahun 2004, Komisi Nasional merekomendasikan agar pemerintah dan Komisi Pemilihan India melakukan pengkajian menyeluruh dan cermat tentang pemberlakuan sebuah sistem Dua Putaran, di mana putaran kedua dilakukan antara dua kandidat teratas di tiap-tiap daerah pemilihan pada hari setelah hari putaran pertama. Laporan Komisi Pemilihan India menyusul pemilihan tahun 2004 tidak menindaklanjuti usulan ini, walaupun merekomendasikan pemberlakuan opsi “tak satu pun dari kandidat-kandidat ini” pada surat suara dan penghapusan ketentuan di mana satu orang bisa maju di dua daerah pemilihan dengan satu wakil yang berbeda.

Sistem pemilu FPTP sering dikatakan berfungsi paling bagus di negara-negara dengan dua partai politik besar. Di India, sebaliknya, Partai Kongres terus berada di pusat kekuasaan dari 1952 hingga 1977 tanpa oposisi yang berarti. Monopoli ini berakhir pada tahun 1977. Dari dominasi satu partai, pola arena politik berubah, mula-mula menjadi pola kompetisi antara satu partai dan sebuah koalisi partai-partai, dan dari situ menjadi kompetisi antara dua koalisi partai-partai politik—sebuah tren

yang berlanjut pada pemilihan umum 2004. BJP mengawali mobilitas ke atasnya di Parlemen India dengan sebuah agenda Hindu yang lantang, tetapi setelah satu periode penuh berkuasa tuntutan politik elektoral memaksanya menurunkan melunakkan pendirian militan ultra kanannya. BJP harus mengadopsi sebuah agenda inklusif, agar memungkinkannya menarik dukungan Muslim, masyarakat suku, kelas terbelakang dan pemilih Dalit (terpinggirkan) lainnya—yang tadinya dianggap sebagai domain eksklusif Partai Kongres.

*d.* Sistem ini bisa mendorong pengembangan partai-partai politik berdasarkan klan, etnisitas atau daerah, yang bisa mendasarkan kampanye dan platform politik mereka pada konsepsi-konsepsi yang menarik mayoritas orang di distrik atau daerah mereka tetapi mengesampingkan atau memusuhi yang lainnya. Inilah problem berkepanjangan di negara-negara Afrika seperti Malawi dan Kenya, di mana kelompok-kelompok komunal besar cenderung terkonsentrasi secara kadearahan. Oleh karena itu negara terbelah menjadi kubu-kubu partai yang terpisah secara geografis, dengan insentif yang tidak banyak bagi partai-partai untuk menarik perhatian di luar daerah asal dan basis budaya-politik mereka.

*e.* Sistem ini memperparah fenomena “daerah kekuasaan tuan tanah regional” di mana satu partai menyapu bersih semua kursi di sebuah provinsi atau wilayah. Jika sebagai partai memiliki dukungan kuat di bagian tertentu suatu negara, meraih sebuah pluralitas suara, ia akan meraih semua, atau hampir semua, kursi legislatif untuk wilayah tersebut. Ini mengesampingkan kelompok-kelompok minoritas di wilayah itu dari representasi dan memperkuat persepsi bahwa politik adalah medan tempur yang didefinisikan oleh siapa anda dan di mana anda tinggal, bukan apa yang anda yakini. Hal ini sudah lama dikemukakan sebagai argumen dalam menentang FPTP di Kanada.

*f.* Sistem ini menghasilkan banyak suara terbuang yang tidak dipakai untuk pemilihan kandidat yang mana pun. Hal ini akan sangat berbahaya jika digabungkan dengan daerah kekuasaan tuan tanah regional, sebab para pendukung partai minoritas di daerah tersebut mungkin mulai merasa bahwa mereka tidak punya harapan realitis untuk memilih kandidat pilihan mereka. Sistem ini juga bisa berbahaya ketika alienasi dari sistem politik meningkatkan kemungkinan bagi para ekstremis untuk memobilisasi gerakan-gerakan anti-sistem.

*g.* Sistem ini bisa menyebabkan perpecahan suara. Ketika dua partai atau kandidat yang serupa bersaing dalam sistem FPTP, suara para pendukung mereka sering terpecah di antara mereka, dengan demikian memungkinkan sebuah partai atau kandidat yang tidak begitu populer meraih kursi. Papua Nugini memberi contoh khas yang jelas (lihat studi kasus).

*h.* Sistem ini mungkin saja tidak responsif terhadap perubahan opini publik. Sebuah pola dukungan pemilih yang terkonsentrasi secara geografis di suatu negara menyebabkan sebuah partai bisa melanggengkan kontrol eksekutif eksklusif walaupun mengalami penurunan substansial dukungan populer secara keseluruhan. Di beberapa negara demokrasi yang menggunakan FPTP, penurunan 60 persen menjadi 40 persen porsi suara populer suatu partai secara nasional bisa menghasilkan penurunan dari 80 persen menjadi 60 persen jumlah kursi yang dikuasai, yang tidak berpengaruh pada posisi dominannya secara keseluruhan. Jika tidak cukup kursi yang sangat kompetitif, sistem ini bisa tidak sensitif terhadap perubahan opini publik.

*i.* Akhirnya, sistem FPTP bergantung pada penetapan batas-batas daerah pemilihan. Semua batas perbatasan daerah pemilihan memiliki konsekuensi politik: tidak

ada proses teknis untuk menghasilkan satu “jawaban tepat” yang terbebas dari pertimbangan politis atau pertimbangan-pertimbangan lain (sepaimana dipaparkan dalam lampiran E). Penetapan batas mungkin membutuhkan banyak waktu dan sumber daya jika dikehendaki hasilnya mempunyai legitimasi. Mungkin juga ada tekanan untuk memanipulasi perbatasan melalui *gerrymandering*<sup>1</sup> atau pendistribusian perwakilan yang timpang. Hal ini tampak sangat jelas dalam pemilihan-pemilihan di Kenya pada tahun 1993 ketika disparitas besar dalam ukuran daerah pemilihan—yang paling besar memiliki 23 kali lebih banyak pemilih daripada yang paling kecil—membantu Partai Uni Nasional Afrika Kenya yang berkuasa meraup mayoritas besar dalam badan legislatif hanya dengan 30 persen suara populer.

## Block Vote (BV)

80. *Block Vote* sesungguhnya hanyalah penggunaan pemungutan suara pluralitas di daerah pemilihan berwakil majemuk. Para pemilih mempunyai suara sebanyak kursi yang harus diisi di daerah pemilihan mereka, dan biasanya bebas memilih kandidat-kandidat perorangan tanpa memandang afiliasi partai. Dalam kebanyakan sistem BV mereka bisa menggunakan sebanyak, atau sesedikit, suara yang mereka kehendaki.

**Block Vote adalah sebuah sistem pluralitas/mayoritas yang digunakan di daerah pemilihan berwakil majemuk. Para pemilih memiliki suara sebanyak kandidat yang dipilih. Para kandidat dengan keseluruhan suara terbanyak mendapatkan kursi. Biasanya para pemilih memberi suara untuk kandidat, bukan partai, dan dalam kebanyakan sistem bisa menggunakan sebanyak, atau sesedikit, suara yang mereka kehendaki.**

81. *Block Vote* lazim dipakai di negara-negara dengan partai-partai politik yang lemah atau tidak ada partai sama sekali. Pada tahun 2004, Kepulauan Cayman, Kepulauan Falkland, Guernsey, Kuwait, Laos, Lebanon, Maladewa, Palestina, Republik Arab Syria, Tonga, dan Tuvalu, menggunakan sistem pemilu *Block Vote*. Sistem ini juga digunakan di Yordania pada tahun 1989, di Mongolia pada 1992, dan di Filipina serta Thailand hingga 1997, tetapi diubah di semua negara yang disebut belakangan ini karena kesulitan dengan hasil yang diperoleh.

82. *Kelebihan*. *Block Vote* sering dipuji karena mempertahankan kemampuan pemilih untuk memberikan suara bagi kandidat-kandidat perorangan dan memungkinkan adanya daerah pemilihan yang berukuran wajar secara geografis, sementara pada saat yang sama meningkatkan peran partai lebih besar daripada FPTP dan memperkuat partai-partai yang memperlihatkan paling banyak koherensi dan kemampuan organisasional.

1 Usaha mendapatkan suara tambahan secara curang dengan memanipulasi daerah pemilihan, biasanya dengan mengubah batas-batasnya.

83. *Kekurangan*. Meski begitu, *Block Vote* bisa memberi dampak tidak terduga dan sering tidak diinginkan bagi hasil-hasil pemilihan. Misalnya, ketika para pemilih memberikan suara mereka bagi kandidat-kandidat suatu partai, sistem itu cenderung memperparah sebagian besar kekurangan FPTP, terutama dalam hal disproportionalitas. Ketika partai-partai mengusulkan seorang kandidat untuk setiap tempat yang tersedia dalam sebuah sistem *Block Vote* dan mendorong para pemilih untuk mendukung setiap anggota dalam daftar mereka, disproportionalitas semacam itu sangat mungkin terjadi. Di Mauritius pada 1982 dan 1995, misalnya, partai yang berposisi sebelum pemilihan meraih setiap kursi legislatif hanya dengan suara, dalam masing-masing pemilihan, 64 persen dan 65 persen suara. Hal ini membimbulkan kesulitan serius bagi efektivitas fungsi sebuah sistem parlementer yang didasarkan pada konsep pemerintah dan oposisi. Penggunaan kursi “*best loser*” di Mauritius (lihat paragraf 153) hanya mengimbangi sebagian kelemahan ini.

84. Di Thailand, *Block Vote* dipandang mendorong fragmentasi sistem partai. Karena BV memungkinkan pemilih memberikan suara bagi para kandidat dari lebih satu partai di daerah pemilihan yang sama, para anggota satu partai yang sama bisa terdorong untuk saling bersaing mendapatkan dukungan. Oleh karena itulah *Block Vote* kadang-kadang dipandang sebagai kontributor faksionalisme internal partai dan korupsi.

85. Oleh sebab itu, dalam tahun-tahun belakangan, sejumlah negara meninggalkan *Block Vote* dan berpindah ke sistem-sistem lain. Thailand dan Filipina beralih dari BV ke sebuah sistem campuran pada akhir 1990-an. Dalam kedua kasus itu, alasan utama perpindahan adalah desakan untuk memerangi jual beli suara dan memperkuat pembangunan partai-partai politik (lihat studi kasus Thailand).

# Palestina: Realitas Politik Membentuk Sistem

Andrew Ellis

Deklarasi Prinsip-prinsip atau Peretujuan Oslo, dicapai pada akhir 1993 antara Israel dan Organisasi Pembebasan Palestina (PLO), memuat ketentuan bagi Dewan Palestina terpilih yang akan dibentuk. Pelaksanaan Perjanjian Oslo menghendaki sebagai persetujuan lebih terperinci, Peretujuan Interim. Peretujuan ini ditandatangani di Taba pada September 1995 dan memuat ketentuan-ketentuan terperinci bagi penyelenggaraan pemilihan Dewan Legislatif Palestina dan, secara terpisah, kepala Otoritas Eksekutifnya. Presiden (Rais) Otoritas Palestina dan Dewan Legislatif Palestina kemudian dipilih pada tanggal 20 Januari 1996.

Persiapan bagi pemilihan-pemilihan tersebut dimulai pada 1994 bersamaan dengan perundingan-perundingan bagi Peretujuan Interim. Pengesahan undang-undang dan pelaksanaan pemilihan sepenuhnya menjadi tanggung jawab rakyat Palestina, walaupun beberapa detail tata laksana pemilihan diminta selaras dengan ketentuan-ketentuan dalam Peretujuan Interim. Versi final undang-undang dan peraturan-peraturan utama baru diberlakukan pada akhir 1995.

Konteks politik pemilihan sangat dipengaruhi oleh opsi-opsi yang ada bagi sistem pemilu. Tak banyak keraguan dalam benak semua orang bahwa Yasser Arafat akan menjadi presiden terpilih, dan untuk pemilihan kepresidenan sebuah sistem FPTP satu putaran digunakan tanpa banyak pembahasan. Asumsi ini terbukti dalam praktek ketika Arafat mendapat 80 persen lebih suara atas seorang kandidat lain.

Pilihan sistem bagi pemilihan Dewan Legislatif jauh lebih tidak mudah. Pertama, persetujuan di kalangan rakyat Palestina tentang penerimaan dan partisipasi dalam proses Peretujuan Interim tidak seragam. Otoritas Palestina yang baru lahir melakukan pembicaraan panjang di belakang layar dengan para anggota Hamas dan gerakan-gerakan Islam lainnya yang mencakupi persoalan tentang partisipasi mereka dalam pemilihan. Kedua, sistem partai politik masih dalam tahapan embrio. Fatah memiliki karakter sebuah gerakan pembebasan nasional, sebuah bentuk politik yang bisa dimengerti jika selalu dibutuhkan mengingat kebutuhan akan persatuan untuk menghadapi perundingan-perundingan “status final” dengan Israel (yang tidak berhasil). Beberapa partai kecil lain dibentuk, tetapi banyak kandidat potensial

mempertimbangkan untuk berdiri sendiri di luar Fatah. Ketiga, ada beberapa preseden yang bisa disampaikan: pemilihan-pemilihan lokal pernah diselenggarakan di Gaza pada tahun 1940-an, menggunakan prosedur Mesir, dan di kota-kota besar serta kecil Tepi Barat pada tahun 1970-an, menggunakan prosedur Yordania yang diwarisi dari tradisi di bawah Mandat Inggris. Terdapat tekanan terutama untuk mengikuti praktek Yordania.

Pilihan atas sebuah sistem pemilu berbasis kandidat dengan demikian muncul sebagai respons terhadap tiga tekanan: harapan untuk memberi saluran bagi pencalonan informal orang-orang yang terkait dengan gerakan-gerakan yang tadinya menolak proses; kehendak sejumlah tokoh-tokoh terkemuka untuk maju sebagai calon-calon independen; dan ingatan tentang pemilihan-pemilihan historis. Arti penting ditekankan pada kesederhanaan, transparansi, kecepatan penghitungan dan kepercayaan pada hasil juga melahirkan keputusan yang mendukung penghitungan di tempat pemungutan suara, sehingga menyisihkan sistem-sistem preferensial seperti *Alternative Vote* (AV) atau *Single Transferable Vote* (STV) sebagai opsi. Persepsi tentang di mana batas-batas alami berada menyebabkan dipilihnya *Block Vote* (BV), dengan daerah-daerah pemilihan yang beragam besarnya, dari 12 di Kota Gaza hingga 1 di kota-kota kecil Jericho, Salbit dan Tubas.

Pembicaraan lebih lanjut berfokus pada keterwakilan minoritas, terutama komunitas Kristen (yang merupakan 10 persen elektorat) dan kaum Samaritan (sebuah komunitas beberapa ratus orang yang terkonsentrasi di dekat Nablus). Enam kursi dicadangkan dalam sistem *Block Vote* itu untuk orang Kristen dalam empat daerah pemilihan dengan konsentrasi orang Kristen tertinggi (masing-masing dua di Bethlehem dan Yerusalem, dan masing-masing satu di Ramallah dan Kota Gaza) dan satu kursi yang dicadangkan untuk kaum Samaritan di Nablus. Para kandidat Kristen punya opsi untuk menyatakan diri sebagai orang Kristen. Jika penghitungan *Block Vote* menunjukkan tidak ada cukup kandidat yang menyatakan diri Kristen di antara mereka yang menempati posisi terbatas, kandidat dengan suara paling sedikit di antara mereka akan digantikan oleh kandidat yang menyatakan diri Kristen dengan suara berikutnya—terbanyak—seperti yang terjadi di keempat daerah pemilihan tersebut. Ini berarti ada wakil-wakil dan Dewan Legislatif terpilih dengan suara lebih sedikit dari beberapa kandidat lain yang tidak terpilih. Meskipun menimbulkan perdebatan, hal itu diterima sebagai sesuatu yang sah dalam konteks representasi luas dan sesudah sebuah pemilihan yang sukses.

Pada kenyataannya, sistem pemilu BV mencapai banyak yang bisa diharapkan darinya. Delapan puluh tujuh kandidat diusulkan di Kota Gaza, tetapi para pemilih bisa menangani dengan baik surat suara sepanjang sekitar satu meter. Walaupun tidak banyak kandidat yang terkait mereka yang menolak proses perdamaian, setidaknya tidaknya seorang anggota terpilih yang bisa dianggap sebagai jembatan bagi gerakan-gerakan itu. Para kandidat dalam daftar Fatah mendapat posisi menguntungkan, tetapi para pemilih membuat pembedaan yang jelas antara tokoh-tokoh yang bisa dibilang populer. Tokoh-tokoh independen terpilih, begitu pula wakil-wakil dari kelompok minoritas. Kota-kota kecil dengan identitas independen sangat tegas mendapat wakil-wakil sendiri. Presiden dan Dewan Legislatif memangku jabatan pada 1996 dengan kadar legitimasi yang tinggi di mata komunitas Palestina.

## Party Block Vote (PBV)

86. Dalam sistem *Party Block Vote*, tidak seperti FPTP, dikenal adanya daerah pemilihan berwakil majemuk. Pemilih mempunyai satu suara, dan memilih daftar kandidat dari partai, bukan memilih perorangan. Partai yang meraih suara terbanyak mendapatkan semua kursi di suatu distrik, dan seluruh daftar kandidat dipilih sebagaimana yang diharapkan. Seperti dalam FPTP, tidak ada syarat bahwa pemenang harus meraih mayoritas absolut suara. Hingga tahun 2004, PBV dipakai sebagai satu-satunya sistem atau komponen utama sistem di empat negara—Kamerun, Chad, Djibouti dan Singapura.

87. *Kelebihan*. PBV sederhana dan karena itu mudah digunakan, mendorong partai-partai menjadi kuat dan memungkinkan partai-partai menyodorkan daftar campuran guna memudahkan representasi minoritas. Sistem ini bisa digunakan untuk membantu memastikan keterwakilan etnis yang berimbang, karena memungkinkan partai-partai menyediakan daftar kandidat yang beragam secara etnis untuk pemilihan—dan mungkin memang dirancang agar mereka melakukan hal itu. Di Djibouti setiap daftar partai harus mencakupi campuran kandidat dari kelompok-kelompok etnis berlainan. Di Singapura, sebagian besar anggota parlemen (MPs) dipilih dari daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk yang dikenal sebagai konstituensi representasi kelompok. Dari para kandidat dalam setiap partai atau daftar kelompok, setidaknya-tidaknya harus ada seorang anggota Melayu, India atau komunitas minoritas tertentu lainnya. Singapura juga menggunakan kursi-kursi “*best loser*” bagi kandidat-kandidat oposisi dalam situasi tertentu. Negara-negara lain, misalnya, Senegal dan Tunisia, menggunakan *Party Block Vote* sebagai bagian pluralitas/mayoritas dari sistem Paralel mereka (lihat studi kasus Senegal).

**Party Block Vote – Sebuah sistem pluralitas/mayoritas yang menggunakan daerah pemilihan berwakil majemuk di mana para pemilih memberikan satu suara berorientasi partai untuk satu partai pilihan, dan tidak memilih satu di antara para kandidat. Partai dengan suara terbanyak meraih semua kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan.**

88. *Kekurangan*. Biar bagaimanapun, *Party Block Vote* juga memiliki sebagian besar kekurangan FPTP, dan bahkan bisa saja memberi hasil sangat tidak proporsional ketika sebuah partai meraup hampir semua kursi dengan mayoritas kecil suara. Dalam pemilihan di Djibouti pada tahun 1997, koalisi Union for the Presidential Majority merebut setiap kursi, menyebabkan dua partai oposisi tidak punya wakil di parlemen.

## Alternative Vote (AV)

89. Pemilihan-pemilihan yang menggunakan sistem *Alternative Vote* biasanya diselenggarakan di daerah pemilihan dengan satu wakil, seperti pemilihan-pemilihan FPTP. Namun, AV memberi pemilih lebih banyak opsi daripada FPTP ketika menandai surat suara mereka. Bukan hanya menunjukkan kandidat-kandidat pilihan

mereka, dalam sistem AV pemilih mengurutkan para kandidat sesuai pilihan mereka, dengan memberi tanda “1” untuk favorit mereka, “2” untuk pilihan kedua mereka, “3” untuk pilihan ketiga mereka dan seterusnya. Sehingga sistem ini memungkinkan pemilih mengungkapkan preferensinya di antara para kandidat, bukan sekadar pilihan pertamanya. Oleh karena itulah sistem ini sering disebut “pemungutan suara preferensial” di negara-negara yang menggunakannya. (*Borda Count*, *STV* dan *Suara Suplementer* juga merupakan sistem preferensial.)

**Alternative Vote adalah sistem pluralitas/mayoritas preferensial yang dipakai di daerah pemilihan dengan satu wakil. Para pemilih menggunakan angka untuk menandai preferensi mereka di surat suara. Seorang kandidat yang memperoleh sebuah mayoritas absolut (50 persen plus 1) suara preferensi-pertama yang sah dinyatakan terpilih. Jika tidak ada kandidat yang mencapai mayoritas absolut preferensi pertama, kandidat yang paling tidak berhasil akan disisihkan dan suara mereka direalokasi menurut preferensi kedua mereka sampai satu kandidat mendapat mayoritas absolut. Para pemilih memberi suara untuk kandidat, bukan partai politik**

90. AV juga berbeda dari FPTP dalam cara penghitungan suara. Seperti FPTP atau TRS, seorang kandidat yang meraih mayoritas absolut suara (50 persen plus 1) langsung dinyatakan terpilih. Meski begitu, jika tidak ada kandidat yang mendapatkan mayoritas absolut, kandidat dalam sistem AV dengan jumlah preferensi pertama paling sedikit akan “disisihkan” dari penghitungan, dan surat suaranya diperiksa untuk preferensi yang kedua. Tiap-tiap surat suara ke kandidat mana pun yang memiliki preferensi tertinggi dalam urutan yang ditandai dalam surat suara. Proses ini diulang-ulang hingga satu kandidat mendapat mayoritas absolut, dan dinyatakan terpilih menurut ketentuan yang berlaku. Dengan demikian AV adalah sebuah sistem mayoritas.

**Surat suara AV Fiji**

You may vote in one of two ways

Do NOT do both

**EITHER**

By placing a single tick in one and only one of these boxes to indicate which party's or candidate's preference you wish to adopt as your vote

	or		or		or
VLV		DAKUVULA		SVT	
	or		or		or
FAP		FLP		GVP	
	or		or		or
NFP		FNP		UGP	

**OR**

Number the boxes from 1 to 4 in the squares next to the symbols of each of the candidates in your order of preference

In this case number **ENICE** box to make your vote count

	Epeli Gavidu GANILAU
	Jone DAKUVULA
	Rakuita Saurara VAKALALABURE
	Epeli LIGAMAMADA

91. Dimungkinkan, tetapi tidak mendasar, dalam sistem preferensial seperti AV untuk mensyaratkan pemilih untuk menomori semua, atau sebagian besar, kandidat di surat suara. Ini menghindari kemungkinan suara menjadi “terbuang” dalam tahapan penghitungan karena sudah tidak lagi memiliki preferensi yang sah lebih lanjut. Tetapi hal itu bisa menyebabkan peningkatan jumlah suara tidak sah, dan kadang-kadang memberi arti penting substansial bagi preferensi antara kandidat-kandidat yang tidak dipedulikan pemilih atau yang sangat tidak dia sukai.

92. AV digunakan di Australia, Fiji dan Papua Nugini. Dengan demikian inilah contoh bagus percampuran regional sistem-sistem pemilu yang dibicarakan di atas (lihat paragraf 74): seluruh contoh tingkat nasional *Alternative Vote* saat ini berlangsung di Oseania. Kendati demikian, sejumlah yurisdiksi sub-nasional di Eropa dan Amerika Utara juga menggunakan varian-varian AV, dan dipakai untuk pemilihan presiden di Republik Irlandia.

93. *Kelebihan*. Salah satu kelebihan mengalihkan perolehan suara adalah memungkinkan suara beberapa kandidat berakumulasi sehingga kepentingan-kepentingan yang beragam tetapi saling berkaitan bisa digabungkan untuk mendapatkan representasi. AV juga memungkinkan para pendukung kandidat dengan harapan tipis terpilih untuk mempengaruhi, melalui preferensi kedua dan selanjutnya mereka, pemilihan seorang kandidat utama. Karena alasan inilah kadang-kadang dikemukakan bahwa AV adalah sistem yang terbaik untuk memajukan politik sentris sebab bisa memaksa para kandidat untuk tidak hanya mencari suara dari para pendukung mereka tetapi juga “preferensi kedua” para pemilih lain. Untuk menarik preferensi ini, para kandidat harus mengerahkan daya tarik berbasis luas dan tidak hanya berfokus pada isu-isu lebih sempit. Pengalaman AV di Australia cenderung mendukung argumen-argumen ini: partai-partai besar, misalnya, lazim melakukan tawar-menawar dengan partai-partai kecil bagi preferensi kedua para pendukung mereka sebelum suatu pemilihan—sebuah proses yang dikenal dengan istilah “pertukaran preferensi”. Lebih dari itu, karena syarat dukungan mayoritas, AV meningkatkan persetujuan yang diberikan kepada anggota-anggota terpilih, dan karena itu menambah legitimasi mereka.

Pengalaman AV di Papua Nugini dan Australia menunjukkan bahwa sistem ini bisa memberikan insentif signifikan bagi politik akomodatif dan kooperatif. Dalam tahun-tahun belakangan AV, atau variannya Suara Suplementer, juga dipakai untuk pemilihan presiden dan wali kota di Bosnia, London, dan San Francisco (lihat paragraf 182–186).

94. *Kekurangan*. Bagaimanapun juga, AV juga punya sejumlah kekurangan. Pertama, ia mensyaratkan tingkat melek huruf dan angka cukup tinggi agar bisa digunakan secara efektif, dan karena beroperasi di daerah pemilihan dengan satu wakil sistem ini sering bisa memberikan hasil yang tidak proporsional jika dibandingkan dengan sistem-sistem PR—atau bahkan dalam beberapa kasus dibandingkan dengan FPTP. Selain itu, potensi AV dalam memajukan hasil-hasil sentris sangat bergantung pada kondisi-kondisi sosial dan demografis yang mendasari: walaupun berhasil memajukan akomodasi antar-etnis di Papua Nugini selama tahun 1960-an dan 1970-an dan kini

dipakai kembali di sana (lihat studi kasus), AV dikritik di negara Pasifik lain, Fiji, sejak diberlakukan di sana pada 1997. Bukan hanya itu, sebagaimana diperlihatkan dalam pembahasan sebelumnya tentang penggunaannya di Senat Australia dari tahun 1919 hingga 1946 (lihat paragraf 32), AV tidak berfungsi dengan baik ketika diterapkan di daerah pemilihan yang lebih besar dan berwakil majemuk.

# Papua Nugini: Insentif Elektoral bagi Akomodasi Antar-Etnis

Ben Reilly

Papua Nugini (PNG), yang termasuk dalam kelompok negara Pasifik Selatan, menggunakan dua sistem pemilu yang berlainan—*Alternative Vote* (AV) sejak 1964 hingga 1974, ketika masih menjadi teritori Australia, dan FPTP dari 1975 hingga 2002. Lalu kembali ke suara alternatif lagi.

Pengalaman negara ini menarik karena sejumlah alasan. Pertama, PNG adalah satu dari sedikit negara sedang berkembang dengan catatan tak putus pemilihan kompetitif berkesinambungan dan banyak perubahan pemerintahan yang berlangsung damai. Kedua, perubahan dari satu sistem pemilu ke yang lainnya membawa serangkaian konsekuensi tak terduga yang melukiskan efek-efek berbeda yang tampaknya juga berlaku pada sistem-sistem pemilu serupa. Ketiga, PNG adalah satu dari sedikit negara yang menggunakan, meninggalkan, lalu menggunakan kembali sebuah sistem pemilu tertentu.

Papua Nugini mewarisi sistem AV dari Australia dan menggunakannya dalam tiga pemilihan pada 1964, 1968, dan 1972. Namun, tidak seperti Australia, PNG adalah masyarakat yang sangat terkotak-kotak secara etnis, dengan lebih dari 850 bahasa terpisah dan beberapa ribu kelompok klan dan suku yang bersaing satu sama lain.

Pengalaman negara ini mendukung klaim bahwa AV dapat memajukan akomodasi antar-etnis dan moderasi dalam masyarakat yang sangat terpecah-pecah dengan memang para pemilih tidak hanya mengungkapkan pilihan pertama mereka atas kandidat tetapi juga pilihan mereka yang kedua dan berikutnya. Karena sifat masyarakat PNG, dalam sistem AV sebagian besar pemilih hampir selalu memberikan preferensi pertama mereka pada kandidat dari klan mereka atau “daerah asal” mereka sendiri. Dalam banyak kursi, bagaimanapun juga, hal itu tidak cukup bagi kandidat untuk meraih mayoritas suara; mereka juga membutuhkan preferensi kedua kelompok lainnya. Untuk mendapatkan mayoritas, para kandidat harus “menjual” diri mereka sebagai pilihan “terbaik kedua” bagi kelompok-kelompok klan lain—yang berarti, secara umum, seseorang yang akan memperhatikan kepentingan semua kelompok, bukan hanya kelompoknya sendiri. Ini juga berarti bahwa para kandidat yang menjalin persekutuan dan bekerja sama satu sama lain sering kali lebih berhasil daripada para

kandidat yang berusaha memenangkan kursi dari basis suara mereka semata.

Hal itu memberi banyak kandidat insentif untuk bertindak dalam cara yang mengakomodasi klan-klan lain. Mekanisme sistem ini juga memastikan bahwa kandidat yang menang akan mendapat dukungan mayoritas absolut pemilih. Dalam banyak sekali kasus, kandidat yang menang bukanlah orang yang memiliki “blok” terbesar pendukung melainkan orang yang dengan sukses membangun dukungan dalam beberapa kelompok.

Menganggapnya bisa menjadi sistem lebih sederhana dengan efek serupa yang dimiliki AV, Papua Nugini beralih ke sebuah sistem pemilu FPTP saat merdeka pada tahun 1975. Tetapi ternyata insentif-insentif berbeda yang ditawarkan sistem FPTP baru itu memberikan hasil yang sama sekali berbeda dari yang diharapkan. Karena para kandidat tidak lagi membutuhkan mayoritas absolut suara yang diberikan agar berhasil—hanya lebih banyak suara daripada kelompok lain mana saja—kandidat dari klan terbesar sering kali meraih kursi begitu saja. Tidak ada insentif untuk bekerja sama dengan pihak lain. Kekerasan elektoral meningkat karena beberapa kandidat berkepentingan untuk berusaha agar para pendukung lawan tidak memilih bukannya berkampanye bagi preferensi kedua mereka seperti yang dilakukan dalam AV. Di samping itu, karena ada begitu banyak klan yang semuanya berusaha mendapatkan kursi, para kandidat tahu bahwa mereka bisa berhasil dengan dukungan yang sangat terbatas.

Dalam pemilihan-pemilihan pada tahun 2002, lebih dari setengah anggota parlemen dipilih dengan kurang dari 20 persen suara. Beberapa kandidat yang mendapatkan kursi hanya memperoleh 5 persen suara. Dalam sebuah elektoral yang semakin didominasi oleh isu-isu korupsi, kekuasaan dan politik uang, yang muncul adalah serangkaian taktik kampanye negatif seperti mendorong kandidat-kandidat rival untuk maju demi “memecah” basis suara klan dominan. Hal ini meningkatkan tekanan bagi pemberlakuan kembali AV. Pada tahun 2003, Parlemen PNG memakai kembali apa yang disebutnya pemungutan suara preferensial “terbatas” bagi semua pemilihan di masa depan. Para pemilih akan diwajibkan menandai paling tidak tiga preferensi.

Kasus Papua Nugini menggambarkan betapa penerimaan kebijaksanaan terkait sistem pemilu sangat bergantung pada struktur masyarakat yang bersangkutan. Walaupun menggunakan sebuah sistem pemilu FPTP, PNG memiliki sebuah sistem partai yang sangat cair, yang lebih berdasarkan pada individu daripada ideologi. Semua pemerintahan dalam sistem FPTP adalah koalisi-koalisi lemah, yang kadang-kadang berubah di gedung Parlemen maupun dalam pemilihan. Sistem representasi dengan satu wakil menghasilkan tingginya tingkat keluar masuk politisi dari satu pemilihan ke pemilihan berikutnya, karena para anggota tidak bisa berada di Port Moresby untuk menghadiri sidang-sidang parlemen dan selalu hadir di daerah pemilihan mereka.

Karena itulah tumbuh rasa akuntabilitas yang kuat dalam diri banyak anggota parlemen daerah terhadap pemilih mereka: tanpa itu peluang mereka untuk terpilih kembali akan tipis. Ini bersesuaian dengan kuatnya kesan pemilih bahwa fungsi anggota parlemen mereka adalah memberi manfaat langsung bagi komunitas, berakar pada tradisi Melanesia bahwa “orang besar” memastikan agar komunitasnya ikut merasakan kekayaan dan peruntungan baiknya. Seorang anggota parlemen pernah mengatakan

kalimat jitu ini, “Ketika rakyat memilih saya masuk Parlemen, mereka pikir saya punya Bank of Papua New Guinea.”

Dalam sistem AV, pengertian akuntabilitas ini cenderung menyebar ke sejumlah kelompok, dengan demikian turut berpelecehan dalam mengelola konflik antar-etnis. Bagaimanapun juga, dengan sendirinya hal itu mencerminkan fragmentasi ekstrem masyarakat Papua Nugini.

## Sistem Dua Putaran (Two Round System (TRS))

95. Ciri utama sistem dua putaran adalah seperti nama sistem ini: yaitu bukan satu kali pemilihan, melainkan pemilihan yang dilakukan dalam dua putaran, sering kali berjarak sepekan atau dua pekan. Putaran pertama dilakukan sama seperti pemilihan pluralitas/mayoritas satu putaran. Dalam bentuknya yang paling lazim, TRS dilakukan menggunakan FPTP. Namun, mungkin juga menyelenggarakan TRS di daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk menggunakan *Block Vote* (seperti di Kiribati) atau *Party Block Vote* (seperti di Mali). Seorang kandidat atau partai yang menerima proporsi suara tertentu langsung dinyatakan terpilih, tanpa memerlukan pemungutan suara kedua. Proporsi ini normalnya adalah mayoritas absolut perolehan suara sah, walaupun beberapa negara menggunakan angka yang berbeda ketika menggunakan TRS untuk memilih seorang presiden (lihat paragraf 179). Jika tidak ada kandidat atau partai yang mendapatkan sebuah mayoritas absolut, maka pemungutan suara putaran kedua diselenggarakan dan pemenang dalam putaran ini dinyatakan terpilih.

**Sistem duaputaran adalah sistem pluralitas/mayoritas di mana sebuah pemilihan putaran kedua diselenggarakan jika tidak ada kandidat atau partai yang mencapai tingkat suara tertentu, yang paling umum adalah sebuah mayoritas absolut (50 persen plus 1), dalam pemilihan putaran pertama. Sebuah sistem Dua Putaran bisa menggunakan sebuah bentuk mayoritas-pluralitas—lebih dari dua kandidat bertanding dalam putaran kedua dan yang meraih jumlah suara terbanyak dalam putaran kedua dinyatakan terpilih, tanpa memandang apakah mereka memenangkan sebuah mayoritas absolut—atau sebuah bentuk mayoritas mutlak (majority run-off)—hanya dua kandidat teratas dalam kompetisi putaran pertama yang bisa masuk kompetisi putaran kedua.**

96. Detail tentang bagaimana putaran kedua dilaksanakan berbeda dalam prakteknya dari satu kasus dengan kasus lainnya. Metode yang paling umum adalah pertarungan langsung kedua antara dua peraih suara terbanyak dalam putaran pertama; ini disebut mayoritas mutlak TRS. Metode ini memberikan hasil yang benar-benar majoritarian dalam arti dua peserta harus mencapai sebuah mayoritas absolut suara dan dinyatakan sebagai pemenang. Metode kedua, TRS mayoritas/pluralitas, digunakan untuk pemilihan legislatif di Prancis, negara yang paling sering dihubungkan dengan sistem dua putaran. Dalam pemilihan-pemilihan ini setiap kandidat yang mendapatkan suara di atas 12,5 persen dari pemilih terdaftar dalam putaran pertama bisa maju dalam putaran kedua. Siapa pun yang meraih jumlah suara tertinggi dalam putaran kedua dinyatakan menang, tanpa memandang mereka mendapatkan mayoritas absolut atau tidak. Tidak seperti mayoritas mutlak, sistem ini bukan *majoritarian* yang sesungguhnya, karena mungkin ada lima atau enam kandidat yang bertarung dalam pemilihan putaran kedua.

97. Sistem dua putaran digunakan untuk memilih 22 badan legislatif nasional dan merupakan metode yang paling lazim digunakan di seluruh dunia untuk pemilihan presiden langsung (lihat paragraf 178). Di samping Prancis, banyak negara lain yang menggunakan adalah wilayah dependensi Republik Prancis atau secara

historis dipengaruhi Prancis dengan satu dan lain cara. Untuk pemilihan legislatif, TRS digunakan oleh Republik Afrika Tengah, Kongo (Brazzaville), Gabon, Mali, Mauritania dan Togo di Afrika Sub-Sahara berbahasa Prancis, oleh Mesir di Afrika Utara, oleh Kepulauan Komoros, Haiti, Iran, Kiribati, dan Vietnam, dan oleh beberapa republik pasca-Soviet (Belarus, Kyrgyzstan, Turkmenistan dan Uzbekistan). Beberapa negara lain seperti Georgia, Kazakhstan dan Tajikistan juga menggunakan TRS untuk memilih wakil-wakil distrik sebagai bagian dari sistem pemilu campuran.

#### 98. Kelebihan

a. Pertama dan terutama, TRS memungkinkan pemilih mempunyai kesempatan kedua untuk memberi suara bagi kandidat terpilih mereka, atau bahkan mengubah keputusan mereka antara putaran pertama dan kedua. Dengan demikian sistem ini memiliki beberapa ciri yang sama dengan sistem preferensial seperti suara alternatif, di mana para pemilih diminta mengurutkan kandidat-kandidat, di samping memungkinkan para pemilih membuat pilihan yang sama sekali baru dalam putaran kedua kalau dikehendaki.

b. TRS bisa mendorong berbagai kepentingan yang beragam untuk bersatu di belakang kandidat-kandidat yang sukses dari putaran pertama menyongsong putaran kedua pemungutan suara, dengan demikian mendorong tawar-menawar dan pertukaran kompromis antara berbagai partai dan kandidat. Sistem ini juga memungkinkan partai-partai dan pemilih bereaksi terhadap perubahan-perubahan dalam lanskap politik yang terjadi antara pemungutan suara putaran pertama dan putaran kedua.

c. TRS mengurangi persoalan-persoalan “pemecahan suara”, situasi yang umum di banyak sistem pluralitas/mayoritas di mana dua partai atau kandidat serupa memecah gabungan suara mereka, dengan demikian memungkinkan kandidat yang kurang populer untuk mendapatkan kursi. Selain itu, karena para pemilih tidak harus mengurutkan para kandidat untuk mengungkapkan pilihan kedua mereka, TRS mungkin lebih cocok di negara-negara di mana buta huruf masih luas menyebar daripada sistem yang menggunakan penomoran preferensial seperti Suara Alternatif atau *Single Transferable Vote*.

#### 99. Kekurangan

a. TRS memberi penekanan kuat pada administrasi elektoral dengan mensyaratkannya melaksanakan sebuah pemilihan kedua tak lama setelah yang pertama, dengan demikian meningkatkan secara signifikan biaya seluruh proses pemilihan dan waktu yang berlalu antara penyelenggaraan sebuah pemilihan dan pengumuman hasilnya. Hal ini bisa menimbulkan instabilitas dan ketidakpastian. TRS juga memberi beban tambahan bagi pemilih, kadang-kadang terjadi kemerosotan jumlah partisipan antara putaran pertama dan kedua.

b. TRS memiliki banyak kelemahan seperti yang dimiliki FPTP. Penelitian menunjukkan bahwa di Prancis sistem ini memberikan hasil paling tidak proporsional

di negara demokrasi Barat mana pun, dan cenderung memecah belah sistem partai di negara-negara demokrasi baru.

c. Salah satu permasalahan paling serius dengan TRS adalah implikasinya terhadap masyarakat yang sangat terbelah. Di Angola pada tahun 1992, dalam sebuah pemilihan yang diharapkan menciptakan perdamaian, pemimpin pemberontak Jonas Savimbi meraih tempat kedua dalam putaran pertama pemilihan presiden menyusul Jose dos Santos. Savimbi mengantongi 40 persen suara, sedangkan dos Santos meraup 49 persen suara. Karena jelas pasti kalah dalam fase berikutnya, Savimbi tidak punya banyak insentif untuk memainkan permainan oposisi demokratis dan segera menyulut perang saudara di Angola, yang berlangsung hingga dekade berikutnya. Di Kongo (Brazzaville) pada tahun 1993, prospek kemenangan telak pemerintah dalam putaran kedua pemilihan TRS memicu oposisi untuk memboikot putaran kedua itu dan mengangkat senjata. Dalam kedua kasus itu, isyarat jelas bahwa salah satu pihak akan kalah dalam pemilihan menjadi pemicu kekerasan. Di Aljazair pada tahun 1992, kandidat Front Penyelamatan Islam (Front Islamique du Salut, FIS) memimpin dalam putaran pertama, dan militer campur tangan untuk membatalkan putaran kedua.

# Kyrgyzstan: Manipulasi Pemilu di Asia Tengah

Eugene Huskey

Dalam kondisi Asia Tengah saat ini, pemilihan adalah teater politik sekaligus kontes memperebutkan jabatan. Setelah bubarnya Uni Soviet pada akhir 1991, sebagian besar negara-negara di kawasan itu merosot menjadi kekuasaan satu orang atau perang saudara. Pemilihan semi-kompetitif yang digelar pada bulan-bulan terakhir kekuasaan Soviet membuka jalan bagi pemilihan-pemilihan aklamasi pada tahun-tahun pertama kemerdekaan, dengan kekuasaan politik menjadi semakin tersentralisasi di tangan para presiden pendiri republik. Untuk sesaat terlihat bahwa Kyrgyzstan bisa menahan godaan otoritarianisme: namun, pada pertengahan 1990-an presidennya mulai membatasi kemampuan masyarakat untuk meminta pertanggungjawaban negara dan badan perwakilannya.

Pemilihan yang mengantarkan ke kekuasaan presiden pertama dan satu-satunya negara itu, Askar Akaev, menggambarkan peran perubahan peraturan dalam menentukan hasil-hasil pemilu. Di akhir era Soviet, parlemen memilih kepala negara—jabatan Soviet Tertinggi—di masing-masing republik. Di Kyrgyzstan, undang-undang pemilihan menyatakan bahwa jika parlemen gagal menghasilkan seorang pemenang setelah dua putaran pemungutan suara seluruh kandidat akan didiskualifikasi. Pada Oktober 1990, keanehan dalam peraturan pemilu ini memungkinkan Akaev—loyalis Gorbachev tidak terlalu diperhitungkan yang menentang kekuatan konservatif dominan di tubuh Partai Komunis Kyrgyz—menang dalam putaran selanjutnya pemilihan parlementer bagi kepala negara Republik Kyrgyz. Tahun berikutnya, Kyrgyzstan, seperti kebanyakan republik Soviet, memberlakukan pemilihan langsung populer untuk jabatan presiden yang baru saja dirancang yang kekuasaannya menggantikan kekuasaan Partai Komunis yang ambruk. Pada Oktober 1991, hanya beberapa pekan sebelum Kyrgyzstan menjadi sebuah negara merdeka, Akaev menang dalam pemilihan presiden tanpa penolakan. Dia menang dalam dua pemilihan presiden berturut-turut—pada Desember 1995 dan Oktober 2000—dengan selisih besar dalam putaran pertama, sekalipun dilaporkan terjadi kekerasan di mana-mana selama kedua pemilihan tersebut.

Peraturan yang berlaku untuk pemilihan presiden di Kyrgyzstan adalah campuran unsur-unsur non-konvensional dan tradisional. Pemilihan diadakan lima tahun sekali

dan diputuskan dengan sistem mayoritas mutlak dua putaran: jika tidak ada satu pun kandidat yang mendapat sebuah mayoritas absolut pada putaran pertama, kedua kandidat dengan suara terbanyak maju ke putaran kedua, di mana kandidat dengan suara terbanyak adalah yang menang. Pemilihan baru harus digelar jika kurang dari setengah pemilih yang mengikuti putaran pertama atau kedua. Presiden tidak bisa menjabat lebih dari dua periode, walaupun Mahkamah Konstitusional di Kyrgyzstan, tidak seperti yang ada di Federasi Rusia, membuat pengecualian bagi presiden yang sedang menjabat tersebut dengan menyatakan bahwa periode pertamanya tidak dihitung karena dimulai sebelum batas dua periode disahkan dalam konstitusi 1993.

Untuk mencalonkan diri sebagai presiden, seorang kandidat harus berusia sekurang-kurangnya 35 tahun dan tidak lebih dari 65 tahun. Para kandidat juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan lebih lanjut. Pertama, mereka harus menjalani pemeriksaan oleh Komisi Bahasa untuk memastikan bahwa mereka fasih berbahasa negara, Kyrgyz. Persyaratan ini, diberlakukan untuk mencegah orang Rusia dan orang Kyrgyz yang sudah berasimiliasi menjadi Rusia menjadi presiden, digunakan dalam pemilihan tahun 2000 lawan paling tanggung Akaev, Feliks Kulov. Kedua, mereka harus membayar deposito dari dana pribadi setara dengan 1.000 kali upah minimum bulanan—pada dasarnya sama dengan penghasilan seumur hidup seorang miskin. Agar deposito itu bisa dikembalikan, seorang kandidat harus mendapatkan 10 persen suara, dan kini sedang diperdebatkan di Parlemen usulan untuk menaikkannya menjadi 15 persen. Rintangan lainnya adalah seorang kandidat harus mendapatkan 50.000 tanda tangan, setidaknya-tidaknya 3 persen di antaranya berasal dari masing-masing delapan daerah di Kyrgyzstan—sebuah ketentuan yang dirancang untuk memastikan bahwa seorang presiden mempunyai dukungan memadai di utara maupun selatan, yang para elitnya bertikai dalam tahun-tahun belakangan.

Relatif stabilnya ketentuan-ketentuan yang mengatur pemilihan presiden di Kyrgyzstan bertolak belakang dengan seringnya perubahan dalam sistem pemilu parlementer. Barangkali yang paling dramatis adalah perubahan ukuran dan struktur Parlemen. Kyrgyzstan merdeka mewarisi dari era Soviet sebuah Parlemen unikameral beranggotakan 350 wakil yang dipilih pada Februari 1990 dengan daerah pemilihan satu wakil menggunakan sistem pemungutan suara dua putaran. Menyusul perubahan konstitusional yang dilakukan pada tahun 1994 melalui referendum—cara yang dipilih presiden untuk meningkatkan kekuasaan dan mengurangi kekuasaan Parlemen—majelis satu kamar ini digantikan oleh badan legislatif bikameral, dengan 60 anggota di Majelis Legislatif dan 45 di Majelis Perwakilan Rakyat. Dalam pemilihan parlementer Februari 1995 dan Februari 2000, seluruh Majelis Perwakilan Rakyat dan 45 anggota Majelis Legislatif dipilih di 45 daerah pemilihan dengan satu wakil menggunakan pemungutan suara dua putaran. 15 anggota Majelis Legislatif selebihnya dipilih dengan daftar PR menggunakan daftar tertutup dan satu daerah pemilihan nasional dengan 5 persen ambang batas formal, artinya partai-partai harus mengamankan sekurang-kurangnya 5 persen total suara nasional agar terwakili dalam Parlemen. Untuk 15 kursi PR, masing-masing partai berhak mengajukan daftar berisi 30 orang, dan sekiranya kandidat-kandidat dalam daftar tersebut juga maju di daerah pemilihan dengan satu wakil dan menang, nama mereka dicoret dari daftar partai.

Pengurangan jumlah wakil rakyat dari 305 menjadi 105, jelas-jelas dirancang sebagai langkah penghematan biaya, memudahkan kontrol kepresidenan atas parlemen dengan memangkas tiga kali lebih kecil ukuran daerah pemilihan dengan satu wakil dan dengan demikian mengurangi kemampuan partai-partai kecil untuk meraih kursi. Keberadaan sedikit kursi daftar PR di parlemen baru itu tidak memberi banyak kompensasi bagi kerugian yang disodorkan Parlemen yang dibonsai itu bagi partai-partai kecil.

Lebih dari itu, pemilihan-pemilihan pasca-komunis mengembalikan parlemen yang komposisinya berbeda secara dramatis dari badan legislatif stempel Soviet. Kontrol Partai Komunis terhadap nominasi kandidat telah bekerja dalam cara sedemikian rupa untuk menciptakan badan-badan di mana mereka yang meloloskan proses persetujuan meliputi banyak bagian dalam masyarakat. Sebaliknya, majelis-majelis pasca-komunias Kyrgyzstan nyaris hanya diisi laki-laki dan memiliki jumlah sangat tidak proporsional pejabat-pejabat eksekutif dan orang kaya baru.

Belum lama ini Kyrgyzstan mengubah lagi peraturan-peraturan bagi pemilihan parlementer. Berbagai revisi konstitusi yang diterima melalui referendum pada Februari menyerukan agar majelis bikameral beranggotakan 105 orang digantikan pada pemilihan parlementer mendatang dengan lembaga legislatif unikameral beranggotakan 75 orang. Undang-undang pemilihan baru Januari 2004, yang banyak dikritik di Kyrgyzstan maupun di luar negeri, menyatakan bahwa 75 wakil akan dipilih di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil menggunakan sistem pemungutan suara mayoritas mutlak dua putaran. Penyusutan lebih lanjut ukuran Majelis dan ditinggalkannya kursi daftar partai kemungkinan akan mengurangi lebih jauh keterwakilan minoritas, meningkatkan pengaruh cabang eksekutif atas cabang legislatif dan melemahkan sistem partai yang sudah lemah. Langkah ini mungkin juga memperkuat dominasi politik daerah-daerah dengan memberi para pemimpin partai pusat pengaruh lebih kecil atas penyeleksian para kandidat.

Karena jumlah lebih kecil kursi di parlemen saat ini menghasilkan daerah-daerah pemilihan yang lebih besar, lebih mudah bagi etnis Kyrgyz untuk meraih kursi dibandingkan anggota-anggota etnis minoritas. Ketika etnis mayoritas Kyrgyz kini mempunyai wakil terlalu banyak di Parlemen, minoritas Uzbek, Rusia, dan Jerman yang cukup banyak sangat kurang terwakili. Orang-orang Uzbek, khususnya, mendapat porsi kursi kurang dari setengah porsi kependudukan mereka.

Pada tahun-tahun belakangan, oposisi politik di Kyrgyzstan semakin sulit untuk bertarung dalam pemilihan kepresidenan dan parlementer. Kepatuhan lembaga hukum, penyelenggara pemilu dan Komisi Bahasa pada otoritas presiden menimbulkan proses hukum dan diskualifikasi selektif para para peserta pemilu. Bukan hanya itu, pengaruh presiden terhadap media menghalangi pihak oposisi dalam melancarkan kampanye yang efektif. Dalam pemilihan presiden tahun 2000, misalnya, Presiden Akaev mendapat hampir sepuluh jam liputan di saluran televisi nasional, KTR, sedangkan lawan utamanya mendapat jatah tidak sampai lima menit. Salah satu dari sedikit sumber independen pemberitaan kampanye pemilu, pers asing, diancam dengan sanksi hukum jika mengkritik kandidat-kandidat kelompok berkuasa. Kecurangan pemunguan suara juga marak. Pelaksanaan pemilihan maupun perubahan peraturan-peraturan elektoral menghambat kompetisi politik di Kyrgyzstan.

Dalam sebagian besar dekade pertama kemerdekaan, pemilihan majelis-majelis perwakilan di bawah tingkat nasional diselenggarakan di daerah-daerah pemilihan menggunakan sistem pemungutan suara dua putaran. Tetapi sejak 1999 pemilihan majelis regional dan lokal dilaksanakan di daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk menggunakan SNTV. Walaupun para gubernur di tujuh daerah negara itu masih ditunjuk oleh presiden, kepala eksekutif kota, distrik dan desa kini diseleksi oleh anggota-anggota majelis lokal. Satu-satunya perkecualian untuk ini adalah ibu kota, Bishkek, di mana wali kota dipilih langsung.

Seperti di Georgia dan Ukraina, manipulasi peraturan pemilu dan pelaksanaan pemilihan pada akhirnya mendelegitimasi pemilihan-pemilihan itu sendiri, yang turun berperan dalam revolusi 24 Maret 2005 di Kyrgyzstan yang menumbangkan kepresidenan Akaev dan peninjauan kembali parlemen yang baru dipilih serta seluruh sistem peraturan elektoral yang ada.

## Sistem Representasi Proporsional

### *Representasi Proporsional Adalah*

100. Penjelasan rasional yang mendasari sistem PR adalah proses mengkonversi proporsi suara partai menjadi proporsi kursi di lembaga legislatif. Ada dua tipe utama sistem PR—Daftar PR dan *Single Transferable Vote* (STV). PR mensyaratkan penggunaan daerah pemilihan dengan lebih dari satu wakil: tidak mungkin membagi satu kursi terpilih untuk satu kesempatan secara proporsional. Di beberapa negara, seperti Israel dan Belanda, seluruh negara merupakan satu daerah pemilihan berwakil majemuk. Di negara-negara lain, misalnya Argentina atau Portugal, daerah-daerah pemilihan didasarkan pada provinsi, sedangkan Indonesia menetapkan ukuran-ukuran yang diperbolehkan bagi daerah pemilihan dan tugas penetapan itu diserahkan kepada lembaga penyelenggara pemilunya.

101. Sistem PR adalah pilihan lazim di banyak negara demokrasi baru, dan 23 negara demokrasi mapan menggunakan semacam varian PR (lihat Tabel 2). Sistem PR dominan di Amerika Latin, Afrika dan Eropa. Sebagian besar dari 72 sistem PR yang diidentifikasi dalam buku ini menggunakan semacam bentuk Daftar PR; hanya dua yang menggunakan STV.

102. Ada banyak isu penting yang bisa berdampak besar terhadap bekerjanya sistem PR dalam prakteknya. Semakin besar jumlah wakil yang harus dipilih dari satu daerah pemilihan (lihat paragraf 113–118 tentang besaran daerah pemilihan), akan semakin proporsional sistem pemilunya. Sistem PR juga berbeda dalam cakupan pilihan yang berikan kepada pemilih—apakah pemilih bisa memilih partai politik, kandidat perorangan, atau keduanya.

**Representasi proporsional menghendaki penggunaan daerah-daerah pemilihan dengan lebih dari satu wakil.**

103. *Kelebihan.* Dalam banyak hal, argumentasi-argumentasi paling kuat yang mendukung PR berasal dari cara sistem ini menghindari hasil-hasil anomali sistem-sistem pluralitas/mayorias dan mampu menghasilkan dengan lebih baik sebuah badan legislatif yang representatif. Bagi banyak negara-negara demokrasi baru, terutama yang menghadapi perpecahan kemasyarakatan serius, penyertaan semua kelompok signifikan dalam badan legislatif bisa menjadi syarat yang mendasar bagi konsolidasi demokratis. Ketidakmampuan memastikan agar minoritas dan mayoritas sama-sama punya andil dalam mengembangkan sistem politik bisa membawa konsekuensi sangat merusak (lihat studi kasus Lesotho).

104. Sistem PR pada umumnya dipuji karena caranya:

*a.* Mengonversi dengan konsisten perolehan suara menjadi kursi yang diraih, dan dengan demikian menghindari hasil-hasil yang lebih mendestabilisasi dan “tidak adil” yang dimunculkan sistem-sistem pluralitas/mayoritas. “Bonus kursi” untuk partai-partai besar diminimalkan dan partai-partai kecil bisa mendapatkan akses pada badan legislatif dengan menjangkau jumlah suara kecil.

*b.* Mendorong atau menghendaki pembentukan partai politik atau kelompok-kelompok kandidat berpandangan sama untuk mengajukan daftar. Ini bisa menjelaskan perbedaan-perbedaan kebijakan, ideologi atau kepemimpinan dalam masyarakat, terutama ketika, seperti di Timor-Leste saat kemerdekaan, tidak ada sistem partai yang mapan.

*c.* Hanya menghasilkan sangat sedikit suara terbuang. Ketika ambang batas rendah, hampir semua suara yang diberikan dalam pemilihan-pemilihan PR masuk ke kandidat yang dipilih. Ini meningkatkan persepsi pemilih bahwa tidak sia-sia pergi ke tempat pemungutan suara saat pemilihan, sebab mereka bisa merasa lebih yakin bahwa suara mereka akan membuat perbedaan dalam hasil pemilihan, betapapun kecilnya.

*d.* Memfasilitasi akses partai-partai kecil terhadap representasi. Kecuali ambang batasnya luar biasa tinggi, atau besaran daerah pemilihan bukan main rendahnya, setiap partai politik dengan persentase suara kecil sekalipun bisa mendapatkan representasi di badan legislatif. Ini memenuhi prinsip inklusi, yang bisa sangat penting bagi stabilitas dalam masyarakat terkotak-kotak dan bermanfaat bagi pembuatan keputusan di negara-negara demokrasi mapan.

*e.* Mendorong partai-partai untuk berkampanye di luar daerah pemilihan di mana mereka kuat atau di mana hasilnya mendekati diharapkan. Insentif dalam sistem PR adalah untuk memaksimalkan keseluruhan suara tanpa memandang dari mana asalnya. Setiap suara, bahkan dari daerah di mana sebuah partai lemah secara elektoral, dipakai untuk mendapatkan kursi lain.

*f.* Membatasi pertumbuhan “wilayah kekuasaan tuan tanah regional”. Karena sistem PR memberi minoritas kursi kepada partai-partai minoritas, kecil kemungkinannya sistem ini menimbulkan situasi di mana sebuah partai menguasai seluruh kursi di suatu provinsi atau daerah pemilihan. Hal ini bisa sangat penting bagi kelompok-kelompok minoritas di sebuah provinsi yang tidak memiliki konsentrasi regional signifikan atau titik-titik akses alternatif terhadap kekuasaan.

*g.* Menghasilkan kontinuitas dan stabilitas kebijakan yang lebih besar. Pengalaman Eropa Barat menunjukkan bahwa sistem PR parlementer memberikan hasil lebih baik berkenaan dengan umur kekuasaan pemerintahan, partisipasi pemilih dan kinerja ekonomi. Alasan di balik klaim ini adalah pergantian reguler dalam pemerintahan antara partai yang terpolarisasi secara ideologis, seperti yang bisa terjadi dalam sistem-sistem FPTP, menjadikan perencanaan ekonomi jangka panjang lebih sulit dilakukan,

sedangkan pemerintahan-pemerintahan koalisi PR luas membantu menumbuhkan stabilitas dan koherensi dalam pembuatan keputusan yang memungkinkan pembangunan nasional.

*b.* Menjadikan pembagian kekuasaan antara partai-partai dan kelompok-kelompok kepentingan lebih jelas. Di banyak negara-negara demokrasi baru, pembagian kekuasaan antara mayoritas numerik populasi yang memegang kekuasaan politik dan sebuah minoritas kecil yang memegang kekuasaan ekonomi adalah realitas yang tak terhindarkan. Ketika mayoritas numerik mendominasi badan legislatif dan sebuah minoritas melihat kepentingannya tersalur dalam kontrol atas bidang ekonomi, negosiasi antara blok-blok kekuasaan yang berbeda kurang begitu jelas, kurang transparan dan kurang bisa dipertanggungjawabkan (misalnya di Zimbabwe selama 20 tahun pertama kemerdekaannya). Dinyatakan bahwa PR, termasuk semua kepentingan di lembaga legislatif, menawarkan harapan lebih baik bahwa keputusan-keputusan akan diambil di bawah pengawasan publik dan dilakukan oleh wakil-wakil masyarakat yang lebih inklusif.

105. *Kekurangan.* Sebagian besar kritik terhadap PR pada umumnya didasarkan di sekitar kecenderungan sistem PR dalam memunculkan pemerintahan koalisi dan sistem partai yang terkotak-kotak. Argumen-argumen menentang PR yang paling sering dikutip adalah sistem ini menghasilkan:

*a.* Pemerintah koalisi, yang pada gilirannya menimbulkan kebuntuan legislatif dan, kosekuesninya, ketidakmampuannya menjalankan kebijakan-kebijakan yang koheren. Terdapat beberapa risiko sangat tinggi terutama yang terjadi di masa transisi pasca-konflik, ketika pengharapan rakyat terhadap pemerintahan yang baru begitu tinggi. Pembuatan keputusan yang cepat dan koheren bisa terhalang oleh koalisi kabinet dan pemerintahan persatuan nasional yang terbelah oleh faksi-faksi.

*b.* Fragmentasi yang mendestabilisasi sistem partai. Sistem PR bisa mencerminkan dan memfasilitasi fragmentasi sistem partai. Bisa saja pluralisme ekstrem memungkinkan partai-partai minoritas mungil menahan partai-partai besar dengan tuntutan negosiasi koalisi. Dalam hal ini inklusivitas PR disebut-sebut sebagai kelemahan sistem tersebut. Di Israel, misalnya, partai-partai keagamaan ekstrem sering kali berperan penting dalam pembentukan pemerintahan, sementara Italia mengalami tahun-tahun pergantian tidak stabil dari satu pemerintahan koalisi ke yang lainnya. Negara-negara yang sedang dalam proses demokratisasi sering cemas PR akan memberi peluang partai-partai berbasis personal dan perpecahan etnis tumbuh subur dalam sistem-sistem partai mereka yang belum maju.

*c.* Sebuah platform bagi partai-partai ekstremis. Dalam sebuah argumen terkait, sistem-sistem PR sering dikritik karena memberi pentas di badan legislatif bagi partai-partai ekstremis kiri maupun kanan. Dikatakan bahwa runtuhnya Jerman Weimar untuk sebagiannya disebabkan oleh sistem pemilu PR-nya yang memberi pijakan bagi kelompok-kelompok ekstrem kiri dan kanan.

d. Mengelola koalisi yang tidak memiliki cukup dasar bersama dalam hal kebijakan maupun basis dukungan. Koalisi-koalisi pragmatis ini kadang-kadang dikontraskan dengan koalisi komitemen yang dihasilkan oleh sistem-sistem lain (misalnya melalui penggunaan AV), di mana partai-partai cenderung bergantung pada suara pendukung satu sama lain untuk pemilihan mereka, dan dengan demikian koalisi bisa lebih kuat.

e. Partai-partai kecil mendapat kekuasaan yang besarnya tidak proporsional. Partai-partai besar mungkin terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai yang jauh lebih kecil, memberi sebuah partai dengan dukungan cuma persentase kecil suara kekuasaan untuk memveto usulan apa pun yang datang dari partai-partai besar.

f. Ketidakmampuan pemilih untuk mendesakkan akuntabilitas dengan menggusur sebuah partai dari kekuasaan. Dalam sebuah sistem PR mungkin akan sangat sulit menggusur partai pusat yang cukup besar dari kekuasaan. Ketika pemerintahan biasanya berbentuk koalisi, beberapa partai politik selalu ada dalam pemerintahan, walaupun kinerja elektoral mereka selalu lemah. Partai Demokrat Bebas (FDP) di Jerman adalah anggota koalisi yang memerintah kecuali delapan periode selama 50 tahun dari 1949 hingga 1998, walaupun partai ini tidak pernah mencapai lebih dari 12 persen suara.

g. Kesulitan-kesulitan bagi para pemilih untuk memahami atau bagi penyelenggara pemilu untuk melaksanakan peraturan-peraturan tersebut yang kadang-kadang rumit. Beberapa sistem PR dianggap lebih sulit daripada sistem non-PR dan mungkin membutuhkan lebih banyak pendidikan pemilih dan pelatihan para petugas tempat pemungutan suara agar berfungsi dengan baik.

## Daftar Representasi Proporsional (Daftar PR)

Dalam sistem Daftar Representasi Proporsional setiap partai atau kelompok mengajukan daftar kandidat untuk daerah pemilihan berwakil majemuk, para pemilih memilih partai, dan partai-partai memperoleh kursi sesuai proporsi keseluruhan porsi mereka dalam perolehan suara. Selama beberapa sistem (daftar tertutup) para kandidat yang menang diambil dari daftar sesuai urutan mereka dalam daftar. Jika daftarnya "terbuka" atau "bebas" pemilih bisa mempengaruhi urutan kandidat dengan menandai preferensi individual.

106. Dalam bentuknya yang paling sederhana, daftar PR melibatkan tiap-tiap partai yang menyodorkan sebuah daftar kandidat kepada pemilih di tiap-tiap daerah pemilihan berwakil majemuk. Para pemilih memberikan suara untuk sebuah partai, dan partai-partai memperoleh kursi sesuai proporsi keseluruhan porsi mereka dalam perolehan suara di daerah pemilihan. Para kandidat yang menang diambil dari daftar sesuai urutan mereka dalam daftar.

Pilihan daftar PR tidak dengan sendirinya menguraikan secara menyeluruh sistem pemilu ini: banyak detail yang harus ditetapkan. Sistem yang digunakan untuk

menghitung alokasi kursi setelah suara dihitung bisa rata-rata tertinggi (Highest Average) atau Metode *Largest Remainder* (penghitungan dengan sisa suara terbesar) (lihat glosarium pada lampiran B). Rumus yang dipilih memiliki efek kecil tetapi kadang-kadang sangat penting terhadap hasil pemilihan dalam sistem PR. Di Kamboja pada tahun 1998, sebuah perubahan dalam rumusan beberapa pekan sebelum hari pemungutan suara ternyata berefek memberi partai terbesar 64 kursi, bukan 59 kursi, di Majelis Nasional yang memiliki 121 kursi. Perubahan itu tidak dipublikasikan dengan baik, dan pihak oposisi sulit menerima hasil tersebut. Contoh ini dengan jelas memperlihatkan pentingnya detail-detail yang tampaknya remeh bagi para perancang sistem pemilu.

Ada beberapa isu penting lain yang perlu dipertimbangkan dalam mendefinisikan dengan tepat bagaimana sebuah sistem daftar PR akan berfungsi. Sebuah ambang batas formal mungkin diperlukan bagi perwakilan dalam badan legislatif (lihat paragraf 119–121): sebuah ambang batas yang tinggi (misalnya 10 persen, seperti yang digunakan di Turki) kemungkinan besar akan menyisihkan partai-partai kecil, sementara ambang batas rendah (misalnya 1,5 persen, seperti yang digunakan di Israel) bisa mendongkrak representasi mereka. Di Afrika Selatan, tidak ada ambang batas formal, dan pada tahun 2004 Partai Demokrat Kristen Afrika meraih enam dari 400 kursi hanya dengan 1,6 persen suara nasional. Berbagai sistem daftar PR juga berbeda-beda tergantung apakah dan bagaimanakah pemilih bisa memilih antara berbagai kandidat maupun partai, dengan kata lain, apakah daftarnya tertutup, terbuka, atau bebas (*panachage*) (lihat paragraf 122–126). Pilihan ini memiliki implikasi bagi kompleksitas surat suara.

Pilihan-pilihan lain meliputi penatalaksanaan bagi “pengumpulan suara” formal atau informal; cakupan bagi persetujuan antara berbagai partai, seperti yang disediakan oleh sistem-sistem yang menggunakan *apparentement* (lihat paragraf 127); dan definisi batas-batas daerah pemilihan.

### Surat suara Daftar PR tertutup Kamboja



### 107. *Kelebihan*

*a.* Di samping kelebihan-kelebihan yang melekat pada sistem-sistem PR pada umumnya, daftar PR membawa kemungkinan lebih besar bahwa perwakilan budaya/kelompok minoritas akan terpilih. Ketika, sebagaimana yang sering terjadi, perilaku pemberian suara sejalan dengan pembangian kultural dan sosial suatu masyarakat, sistem pemilu daftar PR bisa membantu memastikan bahwa badan legislatif meliputi para anggota kelompok-kelompok mayoritas maupun minoritas. Hal ini dikarenakan partai-partai bisa didorong oleh sistem tersebut untuk menyusun daftar kandidat berimbang yang menarik bagi seluruh spektrum kepentingan suara. Pengalaman sejumlah negara demokrasi (misalnya Afrika Selatan, Indonesia, Sierra Leone) menunjukkan bahwa daftar PR memberi ruang politik yang memungkinkan partai-partai mengajukan daftar kandidat multirasial dan multi-etnis. Majelis Nasional Afrika Selatan yang terpilih pada tahun 1994 terdiri atas 52 persen anggota kulit hitam (11 persen Zulu, selebihnya adalah keturunan Xhosa, Sotho, Venda, Tswana, Pedi, Swazi, Shangaan dan Nbebele), 32 persen kulit putih (sepertiga berbahasa Inggris, dua pertiga berbahasa Afrikaans), 7 persen keturunan Campuran dan 8 persen India. Parlemen Namibia sama beragamnya, dengan wakil-wakil dari komunitas Ovambo, Damara, Herero, Nama, Baster dan kulit putih (berbahasa Inggris dan Jerman).

*b.* Daftar PR memberi kemungkinan lebih besar perempuan akan terpilih. Sistem-sistem pemilu PR hampir selalu lebih ramah pada pemilihan perempuan daripada sistem pluralitas/mayoritas. Pada intinya, partai-partai bisa menggunakan daftar tersebut untuk mempromosikan kemajuan politisi perempuan dan memberi para pemilih ruang untuk memilih kandidat-kandidat perempuan namun tetap mendasarkan pilihan mereka pada pertimbangan-pertimbangan politis selain gender. Seperti yang sudah disampaikan di atas, di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil sebagian besar partai didorong untuk mengajukan kandidat yang “paling bisa diterima kalangan luas”, dan kandidat seperti jarang yang perempuan. Di seluruh dunia sistem PR memang lebih baik daripada sistem FPTP dalam hal jumlah perempuan perempuan yang terpilih dan 14 dari 20 negara teratas dalam hal representasi perempuan menggunakan daftar PR. Pada tahun 2004, jumlah perempuan di lembaga legislatif yang terpilih melalui sistem daftar PR mencapai 4,3 poin persentase lebih tinggi daripada rata-rata 15,2 persen seluruh lembaga legislatif, sedangkan untuk lembaga legislatif yang dipilih melalui FPTP adalah 4,1 poin persentase lebih rendah.

108. *Kekurangan.* Di samping isu-isu umum yang sudah diidentifikasi terkait sistem-sistem PR, kekurangan-kekurangan lain berikut ini bisa direnungkan:

# Afrika Selatan: Sistem Pemilu, Manajemen Konflik dan Inklusi

Andrew Reynolds

Pemilihan-pemilihan parlementer Majelis Nasional dan pemilihan-pemilihan tingkat provinsi yang diselenggarakan di Afrika Selatan pada tahun 1994 menandai titik tertinggi sebuah periode perubahan penuh gejolak dari kekuasaan otoriter menuju demokrasi multipartai di Afrika bagian selatan secara keseluruhan. Pada tengah malam tanggal 27 April 1994 bendera yang mungkin paling dibenci di Afrika diturunkan, menandai berakhirnya 300 tahun penjajahan dan empat dekade apartheid. Pemilihan-pemilihan demokratis multipartai pertama tersebut membuka bagi gerakan-gerakan politik yang ditindas oleh kebijakan rasial pecah belah dan kuasai rezim Pretoria. Kongres Nasional Afrika (ANC) Nelson Mandela bersiap-siap di ambang kekuasaan; Kongres Pan-Afrikanis Azania (PAC) menantanginya dalam komunitas yang sama, sementara Partai Kemerdekaan Inkatha (IFP) di bawah Mangosotho Buthelezi berharap membangun hegemoninya di kawasan utara KwaZulu-Natal. Partai-partai ini bergabung dengan Partai Nasional (NP) pimpinan F. W. De Klerk, Partai Demokratik (DP) liberal dan Front Kemerdekaan (FF) yang baru—sebuah keturunan partai-partai “kanan putih” dari dispensasi konstitusional lama—dalam pertarungan memperebutkan suara jutaan rakyat yang baru saja mendapatkan hak pilih.

Pemilihan-pemilihan dilakukan menggunakan daftar PR dengan setengah (dari 200 anggota) Majelis Nasional dipilih dari sembilan daftar provinsi dan setengahnya lagi dipilih satu daftar nasional. Bisa dikatakan, negara itu menggunakan satu konstituensi nasional (dengan 400 anggota) bagi konversi suara menjadi kursi, dan tidak ada ambang batas formal bagi representasi yang diberlakukan.

Kuota Droop dipakai untuk mengalokasikan kursi, dan surplus kursi diberikan berkat penggunaan Metode *Largest Remainder*. Rancangan-rancangan awal undang-undang pemilu menetapkan ambang batas representasi perlementer sebanyak 5 persen dari perolehan suara nasional tetapi dalam sebuah konsesi bagi partai-partai kecil, ANC dan NP pada awal 1994 setuju untuk menurunkan ambang batas “wajib”. Meski begitu, hanya partai-partai yang mempunyai 20 atau lebih anggota Parlemen, 5 persen Majelis, yang mendapat jaminan portofolio dalam kabinet pemerintahan pertama persatuan nasional.

Fakta bahwa “Mandela sang raksasa gerakan pembebasan” pasti akan menang dalam pemilihan Majelis Nasional dengan sistem pemilu hampir yang mana saja tidak mengecilkan arti penting pilihan Afrika Selatan atas sebuah sistem daftar PR untuk pemilihan-pemilihan pertama tersebut. Sistem PR, sebagai bagian tak terpisahkan dari mekanisme pembagian kekuasaan lain dalam konstitusi baru, sangat penting dalam menciptakan atmosfer inklusivitas dan rekonsiliasi yang mempercepat redanya kekerasan politik paling buruk dan menjadikan Afrika Selatan pasca-apartheid suatu harapan dan stabilitas bagi seluruh Afrika yang bergolak.

Bagaimanapun juga, pada tahun 1990, menyusul pembebasan Nelson Mandela dari penjara, tidak ada alasan khusus untuk meyakini bahwa Afrika Selatan akan mengadopsi PR. Parlemen “hanya untuk orang kulit putih” selalu dipilih dengan sebuah sistem FPP, sementara ANC, yang kemudian berada dalam posisi tawar yang kuat, diperkirakan jelas akan diuntungkan jika FPTP dipertahankan. Karena hanya ada lima daerah pemilihan, dari 700 lebih, yang mempunyai mayoritas kulit putih, ANC, dengan 50–60 suara populer, diperkirakan meraih 70 persen atau 80 persen kursi parlementer dengan mudah karena berubah-ubahnya pemungutan suara FPTP. Tetapi ANC tidak memilih jalur ini karena menyadari bahwa disparitas sebuah sistem pemilu “pemenang mengambil semuanya” pada dasarnya akan mendestabilisasi kepentingan minoritas dan mayoritas dalam jangka panjang. Daftar PR juga menghindari persoalan bermuatan politis dan kontroversial harus menarik garis batas konstituensi dan, lebih dari itu, cocok dengan etos pembagian kekuasaan eksekutif yang sama-sama dipandang sebagai paham kunci konstitusi interim oleh ANC dan kubu Nasionalis.

Boleh jadi, bahkan dengan kantong-kantong dukungan pemilih geografis mereka, Front Kemerdekaan (yang meraih sembilan kursi di Majelis Nasional yang baru), Partai Demokratik (tujuh kursi), Kongres Pan-Afrikanis (lima kursi), dan Partai Demokrat Kristen Afrika (dua kursi) akan gagal meraih satu saja kursi parlemen jika diselenggarakan dengan sistem pemilu FPTP daerah pemilihan dengan satu wakil. Walaupun partai-partai ini bersama-sama hanya memiliki 6 persen anggota Majelis baru, arti penting mereka dalam struktur pemerintahan jauh melebihi kekuatan bilangan mereka.

Sebuah kajian atas hasil-hasil terperinci mengungkapkan, agak mengherankan, bahwa pada 1994 daftar PR mungkin tidak terlalu menguntungkan NP yang berukuran menengah dan IFP di atas jumlah kursi yang mereka perhitungkan akan diraih dalam sebuah sistem FPTP. Hal ini terutama disebabkan oleh watak “referendum nasional” kampanye, yang menimbulkan pertarungan dua partai antara yang lama dan yang baru—ANC versus IFP di provinsi KwaZulu-Natal, dan ANC versus NP di seluruh negeri. Lebih jauh, sifat homogen secara etnis konstituensi dan konsentrasi dukungan geografis yang kuat di Afrika Selatan mengakibatkan NP dan IFP hanya akan mendapat kursi yang agak berkurang sedikit dalam sebuah sistem konstituensi. Bagaimanapun juga, kemungkinan besar FPTP akan memberi ANC “bonus kursi” kecil, meninggalkan porsi kursinya dalam Majelis Nasional melebihi porsi suara populernya (yang sebesar 62 persen) dan melebihi dua pertiga mayoritas yang diperlukan untuk menyusun sebuah konstitusi baru tanpa mempertimbangkan partai-partai lain.

Praktek memiliki satu suara bagi Majelis Nasional dan satu untuk parlemen provinsi juga terbukti merupakan inovasi penting dalam desain sistem pemilu.

Hingga beberapa bulan sebelum pemilihan, ANC masih berkukuh pada satu suara yang digunakan untuk pemilihan nasional maupun tingkat provinsi. Ini jelas sebuah manuver demi keuntungan partai-partai besar berbasis nasional dan baru berubah hanya setelah mendapat tekanan dari aliansi para pemimpin bisnis, Partai Demokratik, dan para penasihat internasional. Hasil akhirnya memperlihatkan bahwa banyak sekali pemilih memecah suara nasional dan tingkat provinsi mereka antara dia partai, dan tampaknya penerima manfaat utama pemisahan suara adalah Partai Demokratik dan Front Kemerdekaan yang kecil. Keduanya menjangkit lebih dari 200.000 suara dalam pemilihan tingkat provinsi melebihi hasil nasional mereka, yang menjelaskan dengan bagus selisih 490.000 antara total perolehan suara nasional dan tingkat provinsi NP.

Pilihan sistem pemilu juga berdampak pada komposisi parlemen menurut garis etnis dan gender. Majelis Nasional Afrika Selatan yang diambil sumpahnya pada Mei 1994 berisi lebih dari 80 mantan anggota parlemen khusus kulit putih, tetapi tepat di situlah berhentinya kesamaan antara yang lama dan yang baru. Bertolak belakang dengan sejarah bergolak Afrika Selatan, orang kulit hitam duduk bersama kulit putih, komunis bersama konservatif, Zulu bersama Xhosa, dan Muslim bersama Kristen. Hingga batas yang signifikan keragaman Majelis Nasional yang baru adalah hasil dari penggunaan daftar PR. Daftar kandidat nasional, dan tidak bisa diubah, memungkinkan partai-partai menawarkan kelompok kandidat yang heterogen secara etnis yang, diharapkan, memiliki daya tarik lintas kelompok. Majelis Nasional yang dihasilkan adalah 52 persen kulit hitam (meliputi mereka yang berbahasa Xhosa, Zulu, Sotho, Venda, Tswana, Pedi, Swazi, Shangaan, dan Ndebele), 32 persen kulit putih (berbahasa Inggris dan Afrikaans), 8 persen India, dan 7 persen Campuran—sedangkan perkiraan pemilihnya adalah 73 persen kulit hitam, 15 persen kulit putih, 9 persen Campuran, dan 3 persen India. Perempuan mencapai 27 persen anggota Parlemen.

Pada tahun 1999 proporsi anggota parlemen kulit hitam naik menjadi 58 persen dan anggota parlemen keturunan campuran naik menjadi 10 persen, sedangkan kulit putih menjadi 26 persen dan India 5 persen. Pada tahun 2004 proporsi kulit hitam (65 persen) mendekati porsi populasi mereka, sementara kulit putih menjadi 22 persen. Jumlah anggota parlemen campuran dan India dianggap kurang lebihnya stabil. Proporsi anggota parlemen perempuan naik menjadi 30 persen pada tahun 1999 dan menjadi 33 persen pada tahun 2004. Tersebar luas keyakinan di Afrika Selatan bahwa jika FPTP diberlakukan jumlah perempuan, India dan kulit putih akan lebih sedikit, dengan lebih banyak anggota parlemen kulit hitam dan laki-laki.

Akhirnya, bentuk-bentuk representasi yang lebih terpolarisasi diperkirakan akan muncul dalam sistem FPTP, dengan anggota parlemen kulit putih (dari partai-partai berbeda) mewakili mayoritas konstituensi kulit putih, Xhosa mewakili Xhosa, Zulu mewakili Zulu, dan seterusnya. Walaupun masalah tidak adanya akuntabilitas daerah pemilihan dan keterpencilan merupakan efek yang diketahui dari sistem Daftar PR Afrika Selatan, sistem ini memungkinkan warga negara mempunyai bermacam-macam anggota parlemen yang bisa dihubungi jika diperlukan.

Kendati demikian, terdapat perdebatan terus-menerus di Afrika Selatan tentang cara meningkatkan akuntabilitas demokratis dan keterwakilan para anggota parlemen. Hal ini hampir diterima secara luas bahwa pemilihan non-rasial pertama itu lebih merupakan sebuah referendum yang mestinya dibentuk konstitusi barunya oleh partai-

partai. Tetapi pemilihan-pemilihan berikutnya adalah tentang pembentukan Parlemen yang representatif, dan banyak aktor politik serta pemilih berpendapat bahwa sistem pemilu perlu diubah agar hal tersebut bisa dipertimbangkan.

Saat ini semua partai politik besar masih mendukung prinsip PR. Tanpa banyak meningkatkan kesulitan pemungutan suara, pemilih bisa memilih para kandidat maupun partai yang ada, tanpa karakter PR parlemen dipengaruhi sedikit pun. Salah satu opsinya adalah memilih anggota parlemen dalam konstituensi berwakil majemuk lebih kecil guna mengembangkan ikatan geografis lebih kuat antara pemilih dan wakil-wakil mereka. Untuk saat ini daftar regional mewakili wilayah yang begitu luas hingga bentuk advokasi lokal apa pun pasti lenyap begitu saja. Opsi kedua adalah mengadopsi sistem MMP, di mana setengah anggota parlemen dipilih dari daerah pemilihan dengan satu wakil sementara setengah yang lainnya dari daftar PR kompensasi. Kedua opsi ini dipertimbangkan oleh sebuah tim tugas beranggotakan 12 orang, dipimpin

oleh Frederick van Zyl Slabbert, mantan pemimpin Partai Demokratik, dan diberi tugas untuk mempertimbangkan opsi-opsi pembaruan pada tahun 2002. Tim Tugas ini memiliki mayoritas integral ANC-Komisi Elektorat Independen (IEC), dan ditunjuk oleh presiden untuk meninjau kembali sistem pemilu dengan menimbang keluhan-keluhan bahwa sistem daftar PR tidak meliputi representasi geografis yang memadai. Tim ini pada akhirnya merekomendasikan agar Afrika Selatan mempertahankan sistem daftar PR-nya tetapi perlu mengubahnya menjadi sebuah sistem dua jenjang, memecah negara itu menjadi 66 konstitusi yang memilih antara tiga sampai tujuh anggota parlemen, dan mempertahankan 100 kursi sebagai kursi nasional “kompensasi”. Namun, pemerintahan ANC menolak pembaruan untuk pemilihan umum 2004 ini dan tampaknya tidak bersedia memberlakukan sebuah sistem baru untuk tahun 2009.

**BALLOT PAPER**  
SAMPLE ONLY

Place your mark next to the party you choose.  
Mark your choice with a pencil or a ballpoint pen.  
Mark your choice in the box next to the party name.  
Mark your choice in the box next to the party name.  
Mark your choice in the box next to the party name.

Place a mark next to the party you choose.  
Mark your choice with a pencil or a ballpoint pen.  
Mark your choice in the box next to the party name.  
Mark your choice in the box next to the party name.  
Mark your choice in the box next to the party name.

THE ANTI-CORRUPTION PARTY	ACP	[Candidate Photo]	
THE ANTI-CORRUPTION PARTY	ACP	[Candidate Photo]	
SPORTS ORGANISATION FOR COLLECTIVE CONTRIBUTIONS AND EQUAL RIGHTS	SOCCER	[Candidate Photo]	
THE KEEP IT SIMPLE AND HONEST PARTY	KISS	[Candidate Photo]	
YES WE CAN DO IT - FREEDOM FRONT	WF	[Candidate Photo]	
WOMEN'S RIGHTS PARTY	WRP	[Candidate Photo]	
WORKERS' LIST PARTY	WLP	[Candidate Photo]	
ZENKO PROGRESSIVE PARTY	ZPP	[Candidate Photo]	
AFRICA MUSLIM PARTY	AMP	[Candidate Photo]	
AFRICAN CHRISTIAN DEMOCRATIC PARTY	ACDP	[Candidate Photo]	
AFRICAN DEMOCRATIC MOVEMENT	ADM	[Candidate Photo]	
AFRICAN MODERATE CONGRESS PARTY	AMCP	[Candidate Photo]	
AFRICAN NATIONAL CONGRESS	ANC	[Candidate Photo]	
DEMOCRATIC PARTY - DEMOCRATISE PARTY	DP	[Candidate Photo]	
DIENBARWETLA PARTY OF SOUTH AFRICA	DPSA	[Candidate Photo]	
FEDERAL PARTY	FP	[Candidate Photo]	
LUSO - SOUTH AFRICAN PARTY	LUSAP	[Candidate Photo]	
PRIORITY FRONT	PF	[Candidate Photo]	
NATIONAL PARTY - NATIONALE PARTY	NP	[Candidate Photo]	

Presented by the Voter Education Programme of the Independent Electoral Commission.

*Surat suara Daftar PR tertutup Afrika Selatan*

# Indonesia: Kontinuitas, Kesepakatan dan Konsensus

Andrew Ellis

Pembangunan lembaga-lembaga politik yang mampu menghadirkan pemerintahan stabil dan efektif adalah tantangan berat di Indonesia, sebuah negara besar dan beragam secara etnis dengan hampir 20.000 pulau yang kesatuannya didasarkan pada perlawanan bersama terhadap penjajahan. Identitas politik di Indonesia adalah masalah kompleks, di masa lalu sering didasarkan pada berbagai kaitan dengan aliran-aliran Islam yang berlainan, dengan nasionalisme yang lebih sekuler, atau di beberapa daerah dengan agama Kristen—kemudian, pada tahun 2004, tampaknya ditambah dengan penilaian terhadap kualitas kepemimpinan dan dampak korupsi. Merancang sistem pemilu yang inklusif dan efektif dalam konteks negara kesatuan Indonesia bukan hal mudah.

Pemilihan umum pertama di Indonesia setelah proklamasi kemerdekaan 1945 berlangsung pada tahun 1955. Sebuah sistem PR menggunakan 15 daerah digunakan tanpa penolakan. Kursi didistribusikan sesuai jumlah penduduk, dengan alokasi ekstra kecil untuk daerah Luar Jawa. Metode *Largest Remainder* menggunakan Kuota Hare dipakai. Partai atau organisasi bisa mengusulkan daftar, dan para kandidat perorangan juga bisa diusulkan. Para pemilih bisa memberi suara untuk sebuah daftar atau dengan menuliskan nama salah seorang kandidat.

Lembaga legislatif yang dihasilkan meliputi wakil-wakil 27 partai dan daftar, plus satu anggota perorangan. Empat partai terbesar memperoleh antara 16 persen dan 23 persen suara. Bukan hanya tak ada satu pun partai yang menguasai lembaga legislatif, dua partai pun tidak. Sulit membentuk pemerintahan, dan kemampuan pemerintah mempertahankan kepercayaan lembaga legislatif sangat terbatas. Dewan Konstituante, dipilih tak lama kemudian untuk menyusun sebuah konstitusi permanen, memiliki perimbangan politik serupa dan gagal mencapai kata sepakat.

Hilangnya kepercayaan umum terhadap lembaga-lembaga politik dan pemberontakan terhadap negara kesatuan menyebabkan Presiden Sukarno memberlakukan sebuah rezim otoriter pada tahun 1959. Rezim ini berlangsung sampai digantikan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto pada pertengahan 1960-an, yang menegakkan dominasi nyaris mutlak atas cabang-cabang kekuasaan

eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pemilihan umum diselenggarakan, tetapi kampanye sangat dibatasi, banyak kandidat yang didiskualifikasi, dan berbagai peraturan diberlakukan secara tidak proporsional terhadap lawan-lawan politik pemerintah. Harapan bagi kontrol sepenuhnya pusat atas pilihan kandidat turut berperan dalam dipilihnya sistem proporsional daftar tertutup. Soeharto berusaha menyingkirkan ketakutan terhadap dominasi politik orang Jawa, dan Jawa hanya mendapat tidak lebih banyak dari setengah kursi yang dipilih, meskipun memiliki lebih dari 70 persen pemilih terdaftar pada tahun 1955. Walaupun angka ini turun, jumlahnya masih 61 persen pada tahun 2004.

## **Transisi Menuju Demokrasi: Pemilihan Umum 1999**

Setelah rezim Soeharto jatuh pada tahun 1998, undang-undang pemilihan umum yang baru diselesaikan pada akhir Januari 1999. Sistem pemilunya—disebut “sistem proporsional dengan karakteristik sistem distrik”—unik. Ini jelas merupakan bentuk negosiasi politik yang dilakukan secara bertahap di bawah tekanan tenggat waktu. Persetujuan ini dicapai di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) oleh parta-partai era Soeharto, yang berada di bawah tekanan partai-partai baru dan pihak-pihak lain di luar negosiasi, selain keinginan untuk mempertahankan posisi mereka dan adanya tekanan dari basis kekuasaan mereka. Mengingat tekanan-tekanan ini, tidak mungkin hasil akhir negosiasi tersebut akan berbeda secara substansial.

Dalam pemilihan umum Juni 1999, masing-masing pemilih memberikan satu suara untuk satu partai politik. 27 provinsi masih dipertahankan sebagai daerah pemilihan, besarnya beragam mulai dari empat hingga 82 kursi. Jumlah kursi yang diraih oleh tiap partai di tiap provinsi ditetapkan menggunakan prinsip-prinsip PR, dan tiap kandidat di daftar tiap partai dihubungkan oleh partai ke salah satu daerah pemilihan jenjang kedua (kota dan kabupaten) dalam suatu provinsi. Karena keinginan yang mengakar dalam untuk mempertahankan kesatuan negara, terdapat ketentuan yang tidak memungkinkan pendaftaran partai khusus kadaerahan. Undang-undang partai politik menghendaki semua partai peserta pemilihan umum harus memiliki kepengurusan setidak-tidaknya di sembilan provinsi.

Undang-undang tersebut tidak jelas mengenai hal detail-detail mendasarnya. Cara mengonversi suara menjadi kursi yang diperoleh tidak dicantumkan. Juga tidak ada aturan untuk mengidentifikasi kandidat-kandidat mana dari sebuah daftar partai yang akan menempati kursi yang diperoleh partai. Masalah-masalah ini baru diatasi pada tahap sangat terakhir.

Peraturan-peraturan alokasi kursi final mempertahankan metode *largest remainder* menggunakan kuota hare. Alokasi kandidat-kandidat untuk menempati kursi yang diperoleh lebih rumit lagi. Dalam prakteknya, tidak banyak pimpinan pusat partai yang menaati peraturan-peraturan tersebut, dan pimpinan partai yang memiliki kekuasaan *de facto* cukup mengatakan kepada Komisi Pemilihan Umum kandidat mana yang terpilih untuk menempati kursi yang diperoleh partai mereka.

Pemilihan umum 1999, bagaimanapun juga, dinilai sebagai yang pertama kali paling bisa diterima semua kalangan sejak tahun 1955, walaupun ada persoalan-persoalan lokal tertentu. Lima partai meraih lebih dari 2 persen suara: kekuatan relatif mereka sangat beragam di berbagai daerah Indonesia. Enam belas partai lain

mendapatkan representasi.

Refleksi pada Pemilu 1999 dilakukan dengan meninjau kembali Undang-undang Dasar 1945. Peninjauan kembali yang diselesaikan pada tahun 2002 ini menghasilkan perubahan-perubahan fundamental, termasuk pemberlakuan pembagian kekuasaan, prinsip *checks and balances*, pemilihan langsung presiden dan wakil presiden, dan pembentukan sebuah kamar kedua yang dipilih berbasis daerah dengan kekuasaan yang sangat terbatas. Empat kombinasi dan amandemen disahkan untuk mengubah konstitusi, sepenuhnya mengubah cara kerja konstitusi di masa depan, dan ada lima undang-undang baru—tentang pemilihan umum, pemilihan presiden, partai politik, struktur lembaga-lembaga terpilih, dan pembentukan Mahkamah Konstitusi—yang disahkan. Indonesia pun lantas diakui termasuk dalam arus utama demokrasi presidensial.

## **Sistem Perwakilan Satu Wakil Gagal Mendapatkan Dukungan Untuk Pemilu Legislatif**

Setelah tahun 1999, terdapat dukungan besar bagi sistem pluralitas daerah pemilihan dengan satu wakil (SMD) di kalangan media dan akademisi pada khususnya, karena akuntabilitas anggota dewan yang terpilih umumnya dianggap kurang dalam badan perwakilan yang dipilih pada tahun 1999. Sekalipun sistem pemilu 1999 dipandang bukan sebagai sebuah kesepakatan politik melainkan sebagai upaya berani mengawinkan prinsip-prinsip daftar PR dan akuntabilitas wakil-wakil yang terpilih kepada daerah pemilihan, tidak ada hubungan konstituensi—wakil yang tercipta dalam prakteknya.

Kendati demikian, berbagai simulasi yang dilakukan setelah Pemilu 1999 menunjukkan bahwa sistem SMD pluralitas kemungkinan besar akan memberikan hasil pemilu yang tidak lebih proporsional di Indonesia dibanding hampir di tempat lain mana pun. Hubungan yang semakin memburuk antara lembaga legislatif yang dipilih pada tahun 1999 dan banyak akademisi, media dan aktor-aktor masyarakat sipil juga menyebabkan dukungan bagi SMD oleh pihak yang disebut terakhir ini menjadi semakin tidak meyakinkan. Terlihat jelas bahwa sebuah sistem pluralitas hampir selalu gagal mencerminkan keragaman Indonesia, bahwa memberlakukan proses pembagian menurut distrik yang bisa diterima untuk pemilihan umum 2004 akan memakan waktu dan melibatkan banyak kesulitan, dan bahwa sistem pluralitas tampaknya tidak akan menguntungkan pemilihan perempuan.

## **Sistem pemilu 2004**

Persyaratan konstitusional baru yang disetujui pada tahun 2000 menyatakan bahwa peserta pemilihan umum untuk Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik, dengan demikian membatasi opsi-opsi yang tersedia bagi sistem pemilu dalam undang-undang pemilihan umum yang baru. Rancangan undang-undang pemilihan umum yang diajukan pemerintah mempertahankan sebuah sistem PR menggunakan daerah pemilihan berwakil majemuk, merespons tekanan bagi akuntabilitas dengan mengusulkan daftar terbuka dan membagi provinsi-provinsi besar. Bentuk dasar ini akhirnya dipakai, di mana daerah pemilihan berwakil majemuk dengan besaran antara tiga dan 12 kursi harus disusun oleh Komisi Pemilihan Umum. Perdebatan selanjutnya

menghasilkan daerah pemilihan berwakil majemuk yang besarnya ditetapkan pada angka tertinggi kisaran tersebut. Sistem daftar terbuka terbatas yang akhirnya disetujui meminta pemilih untuk memberi suara bagi satu partai dan, kalau mereka mau, satu kandidat dari partai tersebut. Bagaimanapun juga, sistem ini hanya menghasilkan pemilihan satu kandidat tertentu dari urutan nama-nama dalam daftar partai tersebut jika kandidat yang bersangkutan memperoleh lebih dari suara individual Kuota Hare penuh—yang menjadikannya memiliki efek minimal, sebagaimana terbukti dalam prakteknya pada pemilihan umum legislatif 2004.

Sebagai hasil dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah, beberapa partai mengusulkan “satu orang, satu suara, satu nilai” (*one person, one vote, one value*, OPOVOV) untuk dewan legislatif, dengan populasi yang sama untuk setiap kursi, sementara yang lainnya mendukung dipertahankannya sebuah bias representasional yang menguntungkan Luar Jawa. Kompromi finalnya adalah sebuah rumusan rumit berdasarkan jumlah kursi untuk tiap-tiap provinsi dengan minimum 325.000 penduduk per kursi di provinsi kecil dan maksimum 425.000 penduduk per kursi di provinsi besar, dengan minimum tiga kursi per provinsi.

Pimpinan-pimpinan pusat partai tidak menunjukkan banyak kecenderungan untuk melonggarkan genggaman atas partai-partai mereka. Partai-partai besar mengetatkan persyaratan bagi partisipasi partai dalam pemilihan umum 2004 maupun sesudahnya.

Larangan bagi partai-partai daerah diperkuat. Isu-isu daftar terbuka atau tertutup, OPOVOV, perimbangan antara Jawa dan Luar Jawa, serta partisipasi partai dirundingkan antara partai-partai ketika kesepakatan akhir ditandatangani. Sebuah kampanye berbasis luas, bagaimanapun juga, bermuara pada diadopsinya “kuota-mungkin” bagi representasi gender: partai-partai diminta “merawat dalam hati mereka” keinginan untuk menyertakan setidaknya-tidaknya 30 kandidat perempuan dalam daftar mereka. Meskipun tidak ada ketentuan pelaksanaannya, terbukti imbauan itu menjadi alat penting untuk mendorong lebih banyak kandidat perempuan, dan 12 persen anggota DPR tahun 2004 adalah perempuan—sebuah peningkatan signifikan dari tahun 1999.

Hasil pemilihan umum 2004 mencerminkan perubahan sekaligus kontinuitas. Lima partai yang menjaring lebih dari 3 persen suara pada tahun 1999 meraih hasil yang sama lagi, di samping dua partai lain lagi. Tujuh belas partai mendapatkan keterwakilan.

## **Pemilihan Dewan Perwakilan Daerah: SNTV Memunculkan Kejutan**

Konstitusi menetapkan bahwa calon-calon Dewan Perwakilan Daerah (DPD) harus perorangan, bukan partai. Empat anggota dipilih di setiap provinsi. Rancangan undang-undangnya mengusulkan sistem *Block Vote*, jelas dirancang untuk memberi keuntungan partai-partai dengan dukungan di luar Jawa yang provinsinya lebih kecil. SNTV diusulkan sebagai alternatif oleh partai yang paling kuat di Jawa, dan disepakati sebagai bagian dari kesepakatan final.

Pemilihan pertama untuk DPD berlangsung pada tahun 2004 dan memperlihatkan kelemahan SNTV yang sudah dikenal: dengan rata-rata 30 kandidat bertarung memperebutkan empat kursi di setiap provinsi, banyak kandidat yang terpilih dengan

kurang dari 10 persen suara. Kendati demikian, kampanye gencar yang dilakukan para kandidat perempuan memberi hasil di luar dugaan 21 persen anggota DPD adalah perempuan—tingkat yang belum pernah ada sebelumnya dalam lembaga yang dipilih secara langsung di Indonesia.

## Pemilihan Presiden Langsung

Presiden dan wakil presiden akhirnya dipilih langsung, dengan kandidat-kandidat berpasangan dalam satu paket. Sistem yang digunakan adalah sistem mayoritas mutlak dua putaran, dengan tujuan memastikan agar kandidat yang berhasil mendapatkan dukungan memadai di seluruh Indonesia yang luas dan beragam ini. Agar terpilih dalam putaran pertama, pasangan calon tidak hanya harus menjangkau mayoritas absolut suara tetapi juga memenuhi persyaratan 20 persen suara di setidaknya-tidaknya setengah dari provinsi yang ada. Walaupun pemenang mayoritas hampir bisa dipastikan mencapai angka tersebut, persyaratan yang ada mencegah pasangan calon yang dukungannya kuat di Jawa tetapi minimal di tempat lain untuk menang dalam pemilihan di putaran pertama. Dalam pemilihan presiden langsung pertama pada 2004, lima pasangan calon yang bertarung dalam putaran pertama pada bulan Juli, di mana tak satu pun meraih suara lebih dari 35 persen; dalam putaran kedua pada September, Susilo Bambang Yudhoyono meraih kemenangan dengan 61 persen suara.

## Realitas Politik: Merundingkan sebuah Kesepakatan

Kesepakatan dalam sistem pemilu yang digunakan pada Pemilu 1999 harus diterima baik oleh partai-partai yang sudah ada pada masa Orde Baru, yang masih memegang kekuasaan, dan juga partai-partai di luar itu. Peninjauan kembali konstitusi menyusul setelah Pemilu 1999 juga menghendaki persetujuan seluruh spektrum politik. Undang-Undang Pemilihan Umum Tahun 2004 adalah kesepakatan yang lain lagi, pada dasarnya sama dengan kesepakatan tahun 1999, hanya saja dengan perbedaan-perbedaan penting dalam detailnya. Dalam semua kesempatan, hanya terdapat solusi praktis dalam jumlah terbatas mengingat tradisi yang diwarisi dan latar belakang politik serta kedudukan para aktor. Meski begitu, ada isyarat-isyarat positif bagi demokrasi dalam kerangka kelembagaan Indonesia baru: beruntung ada semacam visi jangka panjang yang hidup berdampingan dengan persepsi-persepsi tak terelakkan keuntungan politik jangka pendek di kalangan partai dan individu-individu yang membentuk perubahan-perubahan itu.

a. Hubungan yang lemah antara para anggota lembaga legislatif terpilih dan konstituen mereka. Ketika sistem PR digunakan dan kursi dialokasikan di satu daerah pemilihan nasional, seperti di Namibia atau Israel, sistem tersebut dikritik karena merusak hubungan antara para pemilih dan wakil-wakil mereka. Ketika daftar ditutup para pemilih tidak punya peluang untuk menentukan identitas orang-orang yang akan mewakili mereka dan tidak ada wakil yang bisa dikenali bagi kota, distrik atau desa mereka, juga tidak mudah bagi mereka menolak wakil perorangan jika mereka menganggap dia menunjukkan kinerja buruk dalam jabatannya. Lebih jauh, di beberapa negara sedang berkembang di mana kebanyakan masyarakat bersifat pedesaan, identifikasi pemilih dengan daerah tempat tinggal mereka kadang-kadang dianggap lebih kuat daripada identifikasi mereka dengan partai politik atau kelompok mana pun. Tetapi kritik ini mungkin lebih berkaitan dengan perbedaan antara sistem di mana pemilih memilih partai dan sistem di mana mereka memilih kandidat.

b. Penempatan secara berlebihan kekuasaan di kantor pusat partai dan di tangan para pemimpin senior partai—khususnya dalam sistem daftar tertutup. Posisi seorang kandidat dalam daftar partai, dan karena itu kemungkinannya untuk berhasil, tergantung pada hubungan baik mereka dengan pemimpin-pemimpin partai, dimana hubungan mereka dengan pemilih tidak terlalu penting. Dalam sebuah dinamika tak lazim dalam sistem daftar PR, di Guyana partai-partai menerbitkan daftar kandidat yang tidak diberi peringkat tetapi hanya diurutkan menurut alfabet. Hal ini memberi para pemimpin partai makin banyak cakupan untuk mengganjar kesetiaan dan menghukum independensi karena kursi hanya dialokasikan kepada individu-individu begitu hasil suara diketahui.

c. Kebutuhan bagi adanya semacam partai atau kelompok politik yang diakui. Ini terutama membuat sulit daftar PR dipakai dalam masyarakat yang tidak memiliki partai atau punya partai yang masih embrio dan struktur partai yang longgar, misalnya banyak masyarakat di negara-negara pulau Pasifik.

## **Single Transferable Vote (STV)**

109. Sudah lama STV didukung para ilmuwan politik sebagai salah satu sistem pemilu yang paling menarik, tetapi penggunaannya untuk pemilihan legislatif terbatas pada sedikit kasus saja—Republik Irlandia sejak 1921, Malta sejak 1947, dan sekali di Estonia pada 1990. Sistem ini juga digunakan untuk pemilihan Senat Federal Australia dan di beberapa negara bagian Australia, dan untuk pemilihan di Eropa serta pemilihan lokal di Irlandia Utara. Sistem ini juga dipilih sebagai rekomendasi Majelis Warga British Columbia (lihat studi kasus British Columbia).

Prinsip inti sistem ini ditemukan secara terpisah pada abad ke-19 oleh Thomas Hare di Inggris dan Carl Andr e di Denmark. STV menggunakan daerah pemilihan berwakil majemuk, dan pemilih mengurutkan para kandidat sesuai preferensi dalam surat suara sama seperti dalam sistem *Alternative Vote*. Dalam sebagian besar kasus pemberian tanda preferensi ini bersifat sukarela, dan para pemilih tidak diminta memberi peringkat seluruh kandidat; kalau mau mereka bisa menandai satu saja.

# Republik Irlandia: Single Transferable Vote dalam Praktek

Michael Gallagher

Majelis rendah Parlemen Irlandia, Dáil Éireann, dipilih dengan sistem STV—representasi proporsional menggunakan *Single Transferable Vote*. Sistem yang relatif tidak lazim ini berakar pada situasi ketika Republik Irlandia meraih kemerdekaannya pada 1922. Penguasa yang menghak, Inggris, menghendaki suatu bentuk PR untuk melindungi minoritas Protestan, sementara elite politik negara baru itu mendukung PR pada prinsipnya. Tanpa satu pihak pun yang cukup mengerti apa sistem daftar PR itu, STV dipilih melalui persetujuan sebagai sistem pemilu dan tetap menjadi sistem pemilu yang berlaku sejak saat itu.

Dáil sangat penting dalam sistem politik Irlandia. Lembaga ini memilih pemerintahan; yang perlu mempertahankan dukungan mayoritas di Dáil agar bisa bertahan. Yang jauh kurang penting adalah kepresidenan, walaupun, tidak lazim bagi sebuah sistem parlementer, presiden dipilih langsung. Pemilihan presiden dilakukan dengan sistem *Alternative Vote* (AV).

Ke-166 anggota Dáil dipilih dari sekitar 40 konstituensi, masing-masing menghasilkan tiga, empat atau lima anggota. Pemungutan suara tidak rumit: para pemilih hanya menunjukkan kandidat unggulan mereka (dengan menuliskan “1” di samping nama kandidat dalam surat suara), dan bisa melanjutkan dengan menunjukkan pilihan kedua lalu ketiga mereka dan seterusnya dengan cara yang sama. Para pemilih bisa menyusun peringkat kandidat tidak hanya dalam satu partai melainkan juga lintas partai. Walaupun sebagian besar memilih berdasarkan partai, tetapi tidak mesti begitu, dan sebagian memilih berdasarkan minat geografis, yakni mereka memberikan preferensi tertinggi, tanpa memandang partai, kepada kandidat-kandidat dari daerah mereka sendiri. Proses penghitungan, khususnya pendistribusian “surplus” suara, terlihat rumit bagi orang awam, tetapi layak ditekankan di sini bahwa para pemilih tidak tidak harus familiar dengan semua detail; mereka cuma perlu tahu bagaimana cara memberikan suara dan merasa puas bahwa proses penghitungan berlangsung “jujur” dan transparan.

Sistem pemilu tertuang dalam konstitusi dan karena itu tidak dapat diubah tanpa referendum. Dalam dua kesempatan (1959 dan 1968) partai terbesar Fianna Fáil,

mengusulkan sebuah referendum untuk mengganti STV dengan sistem FPTP Inggris, dengan argumen yang sama dalam dua kesempatan itu bahwa semua jenis PR memiliki kemungkinan besar menciptakan permasalahan pemerintahan yang tidak stabil. Perubahan yang diusulkan itu ditolak para pemilih dalam kedua kesempatan tersebut, dengan margin 53 persen terhadap 48 persen pada tahun 1959, dan 61 persen terhadap 39 persen pada tahun 1968.

Berdasarkan kriteria pemerintahan yang stabil, siapa saja yang mengevaluasi catatan STV di Republik Irlandia tidak akan, sesungguhnya, melihat kinerjanya sebagai persoalan. Sejak pertengahan 1940-an, pemerintahan (koalisi maupun satu partai) berjalan selama tiga, empat atau lima tahun, dengan satu-satunya perkecualian periode singkat instabilitas pada awal 1980-an. Para pemilih, melalui pemeringkatan kandidat dari partai-partai berbeda, mampu menunjukkan keinginan mereka berkenaan dengan mitra koalisi potensial partai pilihan mereka.

STV umumnya memberikan hasil yang sangat proporsional, dengan Fianna Fáil hanya mendapatkan “bonus” kecil (sekitar 48 persen kursi untuk 45 persen suara dalam berbagai pemilihan selama periode 1945–92). Meski begitu, kecilnya ukuran daerah pemilihan (rata-rata empat kursi per konstituensi) memberi peluang bagi partai terbesar untuk meraup keuntungan kalau ia bisa menarik suara preferensi kedua dan ketiga dari para pendukung partai lain, dan ini terjadi dalam dua pemilihan mutakhir. Hal tersebut memberikan hasil yang paling tidak proporsional: pada tahun 2002, Fianna Fáil meraih 41 persen suara dan mendapatkan 40 persen kursi.

Sistem itu terus memungkinkan representasi bagi partai-partai kecil dan calon-calon independen, 13 dari mereka terpilih pada tahun 2002. Walaupun banyak sistem PR yang memungkinkan partai-partai kecil untuk meraih kursi di parlemen, STV tampaknya memberi peluang tidak lazim bagi kandidat-kandidat independen untuk melakukan hal yang sama karena pada dasarnya lebih berorientasi kandidat daripada bercorak berorientasi partai.

Kebanyakan pujian dan kritik terhadap STV di Republik Irlandia bertumpu pada faktor yang sama, yaitu kekuasaan yang diberikannya kepada pemilih untuk memilih kandidat-kandidat dari partai yang sama. Ini menciptakan kompetisi sengit internal partai, khususnya di antara para kandidat Fianna Fáil, yang mengajukan antara dua hingga empat kandidat di tiap-tiap konstituensi. Statistik menunjukkan bahwa semakin banyak para anggota parlemen Fianna Fáil yang sedang menjabat kehilangan kursi direbut rekan sesama partai daripada kandidat dari partai lain.

Para pengkritik berpendapat bahwa, karena kalah dari teman sendiri itu, anggota-anggota parlemen Fianna Fáil yang sedang menjabat menjadi terlalu aktif di tingkat konstituensi untuk mengambil hati para pemilih dan tidak cukup menggunakan waktu untuk politik di tingkat nasional, misalnya mengawasi pemerintah atau membahas legislasi dalam berbagai komite. Mereka berpendapat bahwa hal demikian membawa efek merugikan bagi kemampuan anggota parlemen Irlandia (dalam arti individu yang bisa memberi sumbangan di tingkat nasional dihambat oleh beban kerja yang kemungkinan harus mereka lepaskan jika terpilih) dan hal itu berujung pada pandangan jangka pendek dan tidak semestinya bagi isu-isu kedaerahan dalam pemikiran pemerintah. Mereka mengemukakan bahwa kompetisi internal partai untuk berebut suara menghasilkan partai-partai politik yang terbelas dan tidak kohesif.

Para pembela sistem ini, sebaliknya, memandang peluang pemilih untuk memilih kandidat-kandidat dari partai mereka sebagai keunggulan. Mereka berpendapat bahwa sistem ini memungkinkan para pemilih menggantikan anggota parlemen yang sedang menjabat dengan pendatang baru yang lebih cakap dan lebih aktif serta, pada saat terjadi penurunan minat terhadap politik konvensional, memberi para anggota parlemen insentif besar untuk menjaga hubungan dengan para pemilih dan dengan demikian memenuhi peran menghubungkan warga negara dengan sistem politik. Mereka berkeyakinan bahwa tidak ada bukti bahwa para anggota parlemen Irlandia memiliki kemampuan lebih rendah daripada sejawat mereka di tempat-tempat lain dan catatan pertumbuhan ekonomi Republik Irlandia yang mengesankan akhir-akhir ini menunjukkan mustahil ada yang salah besar dengan perilaku pemerintah. Mereka juga menunjukkan bahwa partai-partai politik Irlandia sangat kohesif dan disiplin dalam berperilaku di parlemen, tanpa faksi atau subkelompok yang bisa ditengarai.

Pada tahun 2002 sebuah komite parlemen yang terdiri atas semua partai mempertimbangkan argumen-argumen pro dan kontra tentang perubahan sistem itu. Komite ini menyimpulkan bahwa publik terikat sangat erat dengan STV sehingga menggantinya dengan sistem lain apa pun akan mengurangi kekuasaan pemilih perorangan, dan beberapa dugaan kegagalan sistem politik yang dialamatkan para pengkritik kepada STV disebabkan oleh faktor-faktor lain. Sebagaimana ditunjukkan oleh rekomendasi ini, tidak ada pendapat signifikan yang mendukung amandemen atau penggantian terhadap sistem yang ada.

Setiap evaluasi STV di Republik Irlandia harus memperhitungkan karakteristik negara itu. Republik Irlandia adalah negara kecil dari segi wilayah maupun jumlah penduduk, dan rasio anggota parlemen dengan penduduk (sekitar 1:20.000) termasuk tinggi menurut standar internasional. Ini mungkin memupuk hubungan lebih erat antara para anggota parlemen dengan konstituen mereka, apa pun sistem pemilunya, daripada yang mungkin terjadi di negara lebih besar. Di samping itu, Republik Irlandia adalah masyarakat yang makmur dan sangat terpelajar di mana sistem politik secara keseluruhan benar-benar mapan dan dipandang sah oleh siapa saja. Masyarakat Irlandia tidak memiliki pengkotak-kotakan yang berarti (misalnya etnis, bahasa atau agama).

Karena semua alasan inilah kita perlu berhati-hati dalam mengambil kesimpulan tegas tentang bagaimana STV mestinya beroperasi dalam konteks-konteks lain. Meski begitu, bisa kita katakan bahwa tidak ada isyarat bahwa pemilih di Republik Irlandia yang ingin menggantikan sistem itu dengan sistem lain yang mana pun.

109. Setelah seluruh jumlah suara preferensi pertama dicatat, penghitungan kemudian dimulai dengan menetapkan kuota suara yang disyaratkan bagi pemilihan satu kandidat perorangan. Kuota yang digunakan lazimnya adalah kuota Droop, dihitung dengan rumus sederhana:

$$\text{Kuota} = \frac{\text{Suara}}{\text{Kursi} + 1} + 1$$

110. Hasilnya ditentukan melalui serangkaian penghitungan. Dalam penghitungan pertama, jumlah seluruh suara preferensi pertama untuk tiap-tiap kandidat dipastikan. Setiap kandidat yang memiliki jumlah preferensi pertama lebih besar dari atau sama dengan kuota langsung dinyatakan terpilih.

**Single Transferable Vote adalah sebuah sistem preferensial di mana pemilih menyusun peringkat para kandidat di daerah pemilihan berwakil majemuk dan para kandidat yang melampaui kuota suara preferensi pertama yang ditentukan langsung dinyatakan terpilih. Dalam penghitungan-penghitungan suara selanjutnya, suara didistribusikan dari kandidat yang perolehan suaranya paling sedikit, yang tersingkir, dan surplus suara dari kuota didistribusikan kembali dari para kandidat yang lolos, hingga kandidat-kandidat yang memadai dinyatakan terpilih. Para pemilih biasanya memilih kandidat bukannya partai politik, walaupun opsi daftar partai mungkin saja ada.**

Dalam penghitungan kedua dan selanjutnya, surplus suara kandidat yang terpilih (yaitu suara di atas kuota) didistribusikan kembali menurut preferensi kedua dalam surat suara. Agar adil, semua surat suara kandidat yang bersangkutan didistribusikan kembali, tetapi masing-masing didasarkan pada persentase pecahan dari satu suara, sehingga total suara yang didistribusikan kembali setara dengan surplus kandidat yang bersangkutan (kecuali di Republik Irlandia, yang menggunakan sampel yang disesuaikan secara statistik). Jika seorang kandidat memiliki 100 suara, misalnya, dan surplusnya adalah lima suara, maka tiap-tiap surat suara akan didistribusikan kembali pada nilai 1/20 sebuah suara.

Setelah penghitungan yang mana pun, jika tidak ada kandidat yang memiliki surplus suara di atas kuota, kandidat dengan total perolehan suara terendah disisihkan. Suaranya kemudian didistribusikan kembali dalam penghitungan berikutnya untuk para kandidat yang masih bertanding menurut yang diperlihatkan preferensi kedua kemudian berikutnya. Proses penghitungan berturut-turut, setelah tiap-tiap surplus suara didistribusikan kembali atau seorang kandidat disingkirkan, berlanjut sampai semua kursi untuk daerah pemilihan diisi kandidat-kandidat yang menerima kuota, atau jumlah kandidat yang tersisa dalam penghitungan hanya satu kali lebih banyak dari jumlah kursi yang harus diisi, di mana semua kandidat yang tersisa kecuali satu terpilih tanpa menerima kuota penuh.

111. *Kelebihan*. Kelebihan yang dikatakan dimiliki PR pada umumnya berlaku untuk sistem-sistem STV. Di samping itu, sebagai sebuah mekanisme bagi pemilihan



**SENATE BALLOT PAPER**  
WESTERN AUSTRALIA 1998  
ELECTION OF 6 SENATORS

<b>A</b>	<input type="checkbox"/> <b>AUSTRALIAN WOMEN'S PARTY</b>	<b>B</b>	<input type="checkbox"/> <b>LIBERAL</b>	<b>C</b>	<input type="checkbox"/> <b>CALL TO AUSTRALIA (FRED MILE) GROUP</b>	<b>D</b>	<input type="checkbox"/> <b>THE GREENS (WA)</b>	<b>E</b>	<input type="checkbox"/> <b>NATIONAL PARTY</b>	<b>F</b>	<input type="checkbox"/> <b>AUSTRALIANS AGAINST FURTHER IMMIGRATION</b>	<b>G</b>	<input type="checkbox"/> <b>AUSTRALIAN LABOR PARTY</b>	<b>H</b>	<input type="checkbox"/> <b>AUSTRALIAN DEMOCRATS</b>	<b>I</b>	<input type="checkbox"/> <b>UNGROUPED</b>
By placing the numbers 1 to one and 11 to 11 in order of preference you wish to add to your vote		By placing the numbers 1 to one and 11 to 11 in order of preference you wish to add to your vote		By placing the numbers 1 to one and 11 to 11 in order of preference you wish to add to your vote		By placing the numbers 1 to one and 11 to 11 in order of preference you wish to add to your vote		By placing the numbers 1 to one and 11 to 11 in order of preference you wish to add to your vote		By placing the numbers 1 to one and 11 to 11 in order of preference you wish to add to your vote		By placing the numbers 1 to one and 11 to 11 in order of preference you wish to add to your vote		By placing the numbers 1 to one and 11 to 11 in order of preference you wish to add to your vote		By placing the numbers 1 to one and 11 to 11 in order of preference you wish to add to your vote	
AUSTRALIAN WOMEN'S PARTY BRIDGELL ANNE AUSTRALIAN WOMEN'S PARTY MURFORD KAREN AUSTRALIAN WOMEN'S PARTY		LIBERAL CRANE WENDY LIBERAL PANIZZA JOHN H LIBERAL EGLESTON LIBERAL HESTON MARGA LIBERAL SRINA ERIC LIBERAL THOMPSON JOHN LIBERAL		CALL TO AUSTRALIA (FRED MILE) GROUP ROSSON DON CALL TO AUSTRALIA (FRED MILE) GROUP LAUREN MARY CALL TO AUSTRALIA (FRED MILE) GROUP		NATIONAL PARTY MCKAY NODD NATIONAL PARTY ANDERSON LINDY NATIONAL PARTY		AUSTRALIANS AGAINST FURTHER IMMIGRATION ROBERT FURTHER IMMIGRATION HAMMOND ROBERT K FURTHER IMMIGRATION FURTHER IMMIGRATION		AUSTRALIAN LABOR PARTY MCKERMAN JIM AUSTRALIAN LABOR PARTY BISHOP MARK AUSTRALIAN LABOR PARTY BEAMAN JIM AUSTRALIAN LABOR PARTY CHAMFORD CAROL AUSTRALIAN LABOR PARTY		THE GREENS (WA) CHAMARTE CHRISTIE THE GREENS (WA) CHAPPEL RAIN THE GREENS (WA)		AUSTRALIAN DEMOCRATS MURPHY ANDREW M AUSTRALIAN DEMOCRATS MILLAR DON AUSTRALIAN DEMOCRATS GAIR HUNTY AUSTRALIAN DEMOCRATS		UNGROUPED BRUSHAW CRAIG INDEPENDENT MACKINTOSH CRAIG ALAN INDEPENDENT COOPER INDEPENDENT WHITE FINE NATIONAL PARTY	

perwakilan, STV barangkali adalah yang paling canggih dari semua sistem pemilu, memungkinkan bagi pilihan antara partai-partai dan antara para kandidat dalam partai. Hasil akhirnya memberikan kadar proporsionalitas yang memadai, dan fakta bahwa dalam sebagian besar contoh aktual STV daerah pemilihan berwakil majemuk relatif kecil menunjukkan dipertahankannya hubungan geografis antara pemilih dan wakilnya. Lebih jauh, para pemilih bisa mempengaruhi komposisi koalisi pasca-pemilihan, sebagaimana yang terjadi di Republik Irlandia, dan sistem ini memberi insentif bagi akomodasi antar-partai melalui pertukaran timbal balik preferensi antara berbagai partai. STV juga memberi peluang lebih baik bagi pemilihan kandidat-kandidat independen populer dibandingkan dengan daftar PR, karena para pemilih memilih kandidat-kandidat yang ada, bukan partai (walaupun opsi daftar partai bisa ditambahkan dalam sebuah pemilihan STV; hal ini dilakukan untuk pemilihan Senat Australia).

112. *Kekurangan.* Kekurangan yang dianggap terdapat dalam PR umumnya juga berlaku untuk sistem STV. Di samping itu:

a. STV kadang-kadang dikritik karena pemungutan suara preferensi tidak familiar dalam banyak masyarakat, dan menuntut, setidaknya, kadar melek huruf dan melek angka yang memadai.

b. Kerumitan penghitungan STV sangat kompleks, yang juga dilihat sebagai sebuah kelemahan. Hal ini disebut sebagai salah satu alasan

mengapa Estonia memutuskan untuk meninggalkan sistem ini setelah pemilihan umum pertamanya. STV menghendaki penghitungan kembali terus-menerus surplus pengalihan nilai dan semacamnya. Karena itulah, suara dalam STV harus dihitung di pusat-pusat penghitungan, bukan dihitung langsung di tempat pemungutan suara. Ketika integritas pemilihan menjadi isu yang menonjol, penghitungan di tempat pemungutan suara aktual mungkin diperlukan untuk memastikan legitimasi suara, dan akan muncul kebutuhan untuk memilih sistem pemilu yang sesuai.

c. STV, tidak seperti daftar PR, kadang-kadang menghasilkan tekanan bagi partai politik untuk terpecah secara internal karena pada anggota partai yang sama bersaing satu sama lain, juga bersaing dengan partai lain, memperebutkan suara. Ini bisa meningkatkan politik “klientalistik” di mana para politisi menawarkan suap bagi kelompok-kelompok pemilih tertentu.

d. STV bisa menyebabkan sebuah partai dengan pluralitas suara justru mendapatkan lebih sedikit kursi dibanding lawan-lawannya. Malta mengamandemen sistemnya pada pertengahan 1980-an dengan memberikan beberapa kursi kompensasi kepada sebuah partai jika hal semacam itu terjadi.

Banyak dari yang dikritik itu, pada kenyataannya, tidak terlalu menjadi persoalan dalam praktek. Pemilihan-pemilihan STV di Republik Irlandia dan Malta cenderung menghasilkan pemerintah relatif stabil dan memiliki legitimasi yang terdiri atas satu atau dua partai besar.

## **Masalah-masalah Terkait PR**

### ***Besaran Daerah Pemilihan***

113. Terdapat kesepakatan nyaris universal di kalangan ahli sistem pemilu bahwa hal krusial yang menentukan kemampuan sistem pemilu dalam mengonversi suara menjadi kursi yang diraih secara proporsional adalah besaran daerah pemilihan, yakni jumlah wakil yang dipilih di tiap-tiap daerah pemilihan. Dalam sebuah sistem seperti FPTP, AV atau Sistem Dua Putaran, terdapat sebuah besaran daerah pemilihan satu; para pemilih memilih satu wakil. Sebaliknya, semua sistem PR, sebagian sistem pluralitas/mayoritas seperti *Block Vote* dan PBV, dan sebagian yang lain seperti Suara Terbatas dan SNTV, mensyaratkan daerah-daerah pemilihan yang memilih lebih dari satu wakil. Dalam semua sistem proporsional, jumlah wakil yang dipilih di tiap distrik menentukan, secara cukup signifikan, seberapa proporsional hasil pemilihan yang dimunculkan.

# Cile: Sebuah Sistem Dibekukan oleh Kepentingan-kepentingan Elite

Carlos Huneeus

Sistem pemilu Cile hanya bisa dipahami dalam konteks periode panjang pemerintahan otoriter di bawah Jenderal Augusto Pinochet (1973–90), yang tujuannya adalah membangun rezim yang dilindungi, di mana sistem pemilu adalah salah satu komponennya. Kediktatoran menghapus PR, yang berlaku sebelum kudeta militer tanggal 11 September 1973. PR merupakan respons terhadap terkotak-kotaknya struktur sosial Cile sejak abad ke-19 dan menghasilkan sebuah sistem multipartai. Pada tahun 1960-an sistem multipartai ini dikukuhkan dalam enam partai besar—dua di kubu kiri (Sosialis dan Komunis), dua di tengah (Demokrat Kristen dan Radikal), dan dua di kanan (Liberal dan Konservatif, yang bergabung pada tahun 1966 untuk membentuk Partai Nasional).

## **Sistem Binomial: sebuah Warisan Otoritarianisme**

Dalam tata laksana konstitusional bikameral Cile, *Chamber of Deputies*, majelis rendah, terdiri atas 120 anggota yang dipilih untuk masa jabatan empat tahun, dua untuk tiap-tiap 60 daerah pemilihan. Senat memilih 38 anggota, dua untuk masing-masing 19 daerah pemilihan, dipilih untuk masa jabatan delapan tahun: terdapat pemilihan untuk setengah kursi setiap empat tahun, dilakukan bersamaan dengan pemilihan untuk *Chamber of Deputies* (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR). Di samping itu terdapat sembilan anggota yang tidak dipilih, para senator “institusional” atau “diangkat”, ditunjuk oleh Dewan Keamanan Nasional (empat), Mahkamah Agung (tiga) dan presiden (2) dan satu anggota *ex-officio* seumur hidup, mantan Presiden Eduardo Frei Ruiz-Tagle. (13 distrik senatorial awal dalam konstitusi 1980 diperluas menjadi 19 dalam pembaruan konstitusional 1989 untuk mengurangi kekuasaan para senator yang tidak dipilih.) Penatalaksanaan ini dirundingkan oleh Pinochet dan para pendukungnya ketika mereka jatuh dari kekuasaan selama transisi menuju demokrasi.

Partai-partai, koalisi atau independen mengajukan daftar, biasanya berisi maksimum dua kandidat per daerah pemilihan, dalam pemilihan untuk *Chamber of Deputies* maupun untuk Senat. Para pemilih memberi suara untuk kandidat yang mereka pilih. Kursi pertama diberikan kepada daftar yang memperoleh suara

keseluruhan: perwakilan yang dipilih adalah kandidat perorangan dalam daftar yang mendapatkan suara tertinggi. Untuk meraih kedua kursi, daftar yang paling sukses harus memperoleh dua kali jumlah suara daftar kedua. Sistem ini memaksa partai-partai untuk membentuk koalisi elektoral karena ambang batas efektif sangat tinggi: 33,4 persen dari total suara untuk daftar tertinggi diperlukan dalam meraih satu kursi. Meski begitu, sebuah daftar harus mendapatkan 66,7 persen dari total suara untuk mengamankan kedua kursi.

Ada dua koalisi elektoral besar, yang pada tahun 2001 memborong semua kursi *Chamber of Deputies* kecuali satu. Koalisi kiri-tengah *Concertación por la Democracia* dibentuk oleh empat partai yang beroposisi terhadap rezim Pinochet (Sosialis, Partai Demokrasi, Demokrat Kristen, dan Radikal) dan berkuasa sejak kembalinya demokrasi pada Maret 1990. Oposisi sayap kanan Aliansi untuk Cile (Persatuan Demokrat Independen, UDI, dan Pembaruan Nasional, RN) mendukung rezim Pinochet. Dalam prakteknya daftar *Concertación* berisi satu kandidat dari masing-masing dua kelompok dalam koalisi, yaitu satu dari Demokrat Kristen dan satunya lagi dari Sosialis, Partai Demokrasi, dan Radikal. Tidak ada daerah pemilihan di mana terjadi pertarungan antara Sosialis dan Partai Demokrasi. Dalam daftar oposisi, UDI dan Pembaruan Nasional biasanya mengajukan satu kandidat di masing-masing seluruh daerah pemilihan.

Hasil sistem pemilu ini adalah hampir semua daerah pemilihan memunculkan satu wakil dari *Concertación* dan satu dari Aliansi untuk Cile. Sistem ini bisa menciptakan kompetisi antara dua kandidat dalam satu daftar untuk satu kursi yang diperebutkan, tetapi dalam prakteknya hal ini pun sangat dibatasi oleh akomodasi elite dalam kedua koalisi.

Sistem pemilu ini unik karena dalam prakteknya menguntungkan minoritas terbesar, bukan mayoritas. Sehingga ini bukan sebuah sistem *majoritarian*. Inilah sebuah sistem yang menggunakan mekanisme proporsional, tetapi hasil yang dimunculkannya tidak proporsional, karena sistem ini memungkinkan sebuah daftar pemilih mengambil setengah kursi dengan hanya 34 persen suara. Satu-satunya alasan mengapa penyimpangan ini tidak terjadi dalam prakteknya adalah batas-batas bagi kompetisi elektoral.

Sistem pemilu mulai digunakan oleh rezim militer menyusul plebisit 5 Oktober 1988. Plebisit itu punya dua tujuan: mengesahkan konstitusi 1980 dan memilih Jenderal Pinochet sebagai presiden untuk delapan tahun lagi. Dalam pemilihan non-kompetitif ini (tidak ada kandidat lain), Pinochet dikalahkan oleh *Concertación*. Ini memicu transisi menuju demokrasi, melalui pemilihan kongres dan presiden pada tahun 1989, pemilihan presiden dimenangkan oleh kandidat oposisi Patricio Aylwin (Demokrat Kristen). Sistem pemilu dirancang untuk memberi keuntungan bagi kedua partai sayap kanan itu, yang menulungpungungi pencalonan Pinochet, dalam menghadapi kemenangan pemilu yang sudah bisa diperkirakan bagi lawan-lawan mereka.

Dalam tiga pemilihan presiden dan empat pemilihan kongres yang diselenggarakan sejak 1990, *Concertación* meraih sebagian besar suara, tetapi tidak pernah mengontrol Senat karena mayoritas senator institusional mendukung kubu oposisi.

## Kelemahan Sistem Binomial bagi Partai dan bagi Demokrasi

Ada sejumlah keberatan terhadap sistem pemilu yang disuarakan. Pertama, sistem ini memaksa partai-partai memasuki koalisi elektoral karena tingginya ambang suara yang disyaratkan untuk mendapatkan kursi. Kedua, memiliki dampak negatif terhadap representasi karena tetap tidak membolehkan Partai Komunis masuk kongres, walaupun partai ini relevan hingga tahun 1973 dan 5–7 persen porsi suara nasional dalam demokrasi baru. Ketiga, karena masing-masing koalisi lazimnya akan mendapat satu kursi, pertarungan sesungguhnya berlangsung di antara para anggota sesama partai, bukan antara aliansi atau partai-partai lawan. Perselisihan ini membahayakan stabilitas dalam koalisi; pada pemilihan senator tahun 2001 UDI dan RN menghindari koalisi dan mengajukan satu kandidat konsensus di tujuh dari sembilan daerah pemilihan, atau hanya mengajukan calon lemah yang tidak bakal menantang kandidat yang diusulkan pimpinan. Keempat, sistem ini memberikan kekuasaan sangat besar kepada pada pemimpin partai, yang sesungguhnya sudah memilih pemenang ketika menyusun daftar. Tanpa pertarungan riil di banyak daerah pemilihan, pemilihan tidak banyak menarik perhatian para pemilih, apalagi ketika tidak ada kandidat dari partai mereka sendiri yang bisa dipilih.

Kekurangan-kekurangan ini mendorong pemerintah mengusulkan perlunya reformasi pemilu dan menyarankan digunakannya daerah-daerah pemilihan lebih besar, bukannya daerah pemilihan dengan dua wakil, yang akan memberikan hasil lebih proporsional yang lebih layak. Usulan ini tidak mengalami banyak kemajuan, bagaimanapun juga, karena partai-partai Concertación khawatir dengan hasil yang tidak menentu, dan pihak oposisi mempertahankan yang berlaku sekarang karena menguntungkan mereka.

## Pemilihan Presiden

Konstitusi 1980 menetapkan sebuah sistem dua putaran untuk pemilihan presiden. Disyaratkan tercapainya sebagai mayoritas absolut agar menang pada putaran pertama, dengan pertarungan lanjutan (*ballotage*) jika mayoritas itu tidak bisa dicapai. Lembaga *ballotage* cenderung memperkuat politik koalisi. Pemenang pemilihan presiden pada tahun 1989 dan 1993—masing-masing Patricio Aylwin dan Eduardo Frei dari Demokrat Kristen—terpilih dengan mayoritas absolut, tetapi pada tahun 1999 hanya perbedaan tipis 30.000 suara antara Ricardo Lagos dan lawan sayap kanannya, Joaquín Levín. Lagos menang dengan 50,27 persen suara dalam putaran kedua. (Menurut konstitusi sebelumnya (1925), ketika tidak ada kandidat yang mencapai mayoritas absolut, Kongres yang menetapkan kepresidenan, sebagaimana terjadi pada tahun 1946, 1958 dan 1970. Dalam masing-masing kasus Kongres memilih kandidat dengan suara tertinggi.)

## **Pendaftaran dan Pemungutan Suara: Sukarela atau Kewajiban?**

Persoalan lebih jauh yang dijumpai dalam sistem pemilu saat ini adalah pendaftaran bersifat sukarela tetapi memberikan suara adalah kewajiban. Daftar pemilih yang baru dibuka pada Februari 1987, ketika rezim militer mempersiapkan plebisit Oktober 1988, daftar yang lama dibakar oleh militer pada tahun 1973. Oposisi demokratis melakukan mobilisasi besar-besaran agar para pemilih terdaftar; strateginya adalah mengalahkan Pinochet dalam pemungutan suara untuk mewujudkan demokrasi. Sejak saat itu, bagaimanapun juga, jumlah pemilih yang terdaftar tidak meningkat seiring dengan penduduk berusia berhak memilih, karena orang-orang muda saat ini tidak banyak menunjukkan minat untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum. Dalam pemilihan anggota Kongres pada tahun 2001 terdaftar 80 persen dari 19 juta pemilih potensial; dalam pemilihan kota praja angkanya adalah 77 persen.

Rendahnya angka pendaftaran di kalangan pemilih muda mendorong pemerintah untuk mengusulkan pendaftaran otomatis dan pemungutan suara sukarela. Partai-partai Concertación mendukung pendaftaran otomatis, tetapi tidak ada konsensus tentang pemungutan suara sukarela. Mereka khawatir jika keseluruhan partisipasi akan turun dan biaya keuangan kampanye untuk memobilisasi pemilih akan terus naik, dengan demikian menguntungkan partai-partai sayap kanan. Kubu oposisi, terutama UDI, menolak pendaftaran otomatis dan mendukung pemungutan suara sukarela.

Para pendukung sistem binomial menyatakan bahwa sistem ini membantu kemampuan memerintah karena ada dua koalisi besar, satu di pemerintahan dan satu di pihak oposisi. Meski begitu, pandangan ini keliru: Concertación sebagai sebuah koalisi dibentuk sebelum sistem binomial diberlakukan, sebagai aliansi yang dimaksudkan untuk melawan kekuasaan otoriter dan mendorong gerak kembali ke demokrasi oleh para politisi yang sudah belajar dari konflik-konflik masa lalu mereka (yang menimbulkan krisis dan kehancuran demokrasi pada tahun 1973) dan menyepakati strategi kerja sama elite dalam sebuah sistem politik yang bisa dibandingkan dengan sebuah demokrasi konsosiasional. Negara itu bisa dikelola meskipun menganut sistem binomial, bukan karena menganutnya.

Sistem ini tidak bisa berlangsung selamanya karena merusak partai-partai politik dan membatasi demokrasi, tetapi sulit dihapuskan karena perubahan akan menciptakan ketidakpastian tentang dampak terhadap dukungan partai. Juga diperlukan adanya sebuah amandemen konstitusional, karena karakter binomial Senat disebutkan dalam konstitusi. Terdapat konsensus dalam Kongres antara Concertación dan Aliansi untuk Chile menghapus para senator yang tidak dipilih dan mantan presiden sebagai anggota seumur hidup.

114. Sistem-sistem yang menawarkan kadar proporsionalitas tinggi akan menggunakan daerah pemilihan yang sangat besar, karena daerah-daerah pemilihan semacam itu mampu memastikan bahwa partai sangat kecil sekalipun terwakili dalam badan legislatif. Di daerah-daerah pemilihan lebih kecil, ambang batas efektifnya (lihat paragraf 121) lebih tinggi. Misalnya, dalam sebuah daerah pemilihan di mana hanya

ada tiga wakil untuk dipilih, sebuah partai harus mendapatkan setidaknya 25 persen + 1 suara agar bisa dipastikan mendapat sebuah kursi. Sebuah partai yang hanya memiliki 10 persen dukungan kecil kemungkinan akan mendapat kursi, dan suara para pendukung partai ini dengan demikian dikatakan terbuang. Dalam sebuah daerah pemilihan dengan sembilan kursi, sebaliknya, 10 persen +1 suara akan menjamin sebuah partai meraih setidaknya-tidaknnya satu kursi.

Persoalannya, daerah-daerah pemilihan dibuat semakin besar—dalam jumlah kursi dan, karena itu, sering kali dalam ukuran geografis juga—sehingga hubungan antara wakil yang terpilih dan konstituensinya semakin lemah. Hal ini bisa membawa konsekuensi serius dalam masyarakat di mana faktor-faktor lokal memainkan peran penting dalam politik atau para pemilih mengharapkan wakil-wakil mereka menjaga hubungan erat dengan pemilih dan bertindak sebagai “utusan” mereka dalam badan legislatif.

115. Karena hal inilah terdapat perdebatan sengit tentang besaran daerah pemilihan yang terbaik. Sebagian besar ahli sepakat, sebagai sebuah prinsip umum, bahwa besaran daerah pemilihan antara tiga dan tujuh kursi cenderung berfungsi dengan sangat baik, dan disarankan penggunaan bilangan-bilangan ganjil seperti tiga, lima dan tujuh yang dalam prakteknya berfungsi lebih baik daripada bilangan genap, khususnya dalam sistem dua partai. Bagaimanapun juga, ini cuma dugaan kasar, dan ada banyak situasi di mana bilangan lebih besar bisa jadi lebih dikehendaki maupun diperlukan untuk menjamin representasi dan proporsionalitas yang memuaskan. Di banyak negara, daerah pemilihan mengikuti pembagian administratif yang ada, bisa batas-batas negara atau provinsi, yang menyebabkan ada perbedaan besar ukuran. Meski begitu, pendekatan ini menyingkirkan kebutuhan untuk membuat batas-batas tambahan bagi pemilihan dan memungkinkan dihubungkannya daerah-daerah pemilihan dengan komunitas-komunitas yang ada yang sudah teridentifikasi dan bisa diterima.

116. Bilangan-bilangan pada titik tinggi dan titik rendah spektrum cenderung memberikan hasil yang lebih ekstrem. Di satu ujung spektrum, satu negara bisa menjadi satu daerah pemilihan, yang lazimnya berarti bahwa jumlah suara yang diperlukan untuk pemilihan sangat rendah dan partai-partai sangat kecil sekalipun. Di Israel, misalnya, satu negara bisa menjadi satu daerah pemilihan dengan 120 wakil, yang berarti bahwa hasil-hasil pemilihan sangat proporsional, tetapi juga berarti bahwa partai-partai dengan porsi suara kecil saja bisa mendapatkan representasi dan bahwa hubungan antara seorang wakil yang terpilih dan kawasan geografis yang mana pun sangat lemah. Dan di ujung lain spektrum, sistem PR bisa diberlakukan pada situasi-situasi di mana ada sebuah daerah pemilihan yang besarnya hanya dua. Misalnya, sebuah sistem daftar PR diberlakukan pada daerah pemilihan berwakil dua di Chile. Sebagaimana diperlihatkan oleh studi kasus, hasil yang diberikan sangat tidak proporsional, karena hanya dua partai yang bisa meraih representasi di tiap-tiap daerah pemilihan. Ini cenderung mengurangi manfaat PR dalam hal representasi dan legitimasi.

117. Contoh-contoh tadi, dari ujung-ujung berlawanan spektrum, menggarisbawahi sangat pentingnya besaran daerah pemilihan dalam sistem pemilu PR yang mana saja. Bisa dikatakan itulah pilihan kelembagaan paling penting ketika merancang sebuah sistem PR, dan juga sangat penting bagi sejumlah sistem non-PR. *Single Non-Transferable Vote*, misalnya cenderung memberikan hasil yang cukup proporsional sekalipun pada dasarnya bukan sebuah formula proporsional, terutama karena ia digunakan di daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk. Begitu pula, ketika *Single Transferable Vote* dipakai di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil ia menjadi *Alternative Vote*, yang mempertahankan beberapa kelebihan STV tetapi bukan proporsionalitasnya. Dalam sistem *Party Block Vote* dan *Block Vote*, ketika besaran daerah pemilihan meningkat, proporsionalitas kemungkinan akan turun. Ringkasnya, ketika merancang sebuah sistem pemilu, besaran daerah pemilihan dalam banyak hal merupakan faktor kunci dalam menentukan bagaimana sistem tersebut akan berfungsi pada prakteknya, kekuatan hubungan antara pemilih dan wakil-wakil yang terpilih, dan keseluruhan proporsionalitas hasil pemilihan.

118. Selain itu, besaran partai (jumlah rata-rata kandidat yang sukses dari partai yang sama di daerah pemilihan yang sama) merupakan faktor penting dalam menentukan siapa yang akan terpilih. Jika hanya satu kandidat dari sebuah partai terpilih di sebuah daerah pemilihan, sangat boleh jadi kandidat itu adalah laki-laki dan anggota etnis atau kelompok sosial mayoritas di daerah pemilihan tersebut. Jika dua atau lebih yang terpilih, paket yang berimbang mungkin memiliki efek lebih besar, kemungkinan akan ada lebih banyak perempuan atau kandidat dari kelompok-kelompok minoritas yang memperoleh kesuksesan. Daerah-daerah pemilihan lebih besar (dengan tujuh atau lebih kursi) dan jumlah partai yang relatif sedikit akan meningkatkan besaran partai.

## Ambang Batas

119. Semua sistem pemilu memiliki *ambang batas* representasi: yakni tingkat minimum dukungan yang dibutuhkan suatu partai untuk mendapatkan representasi. Ambang batas bisa diberlakukan secara legal (*ambang batas formal*) atau ada sebagai sebuah perangkat matematis sistem pemilu (*ambang batas efektif* atau *alami*).

120. Ambang batas formal dituangkan dalam konstitusi atau ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur sistem PR. Dalam sistem-sistem campuran di Jerman, Selandia Baru dan Rusia, misalnya, berlaku 5 persen ambang batas untuk bagian PR: partai-partai yang gagal meraih 5 persen suara tingkat nasional tidak berhak mendapatkan kursi dari daftar PR. Asal mula konsep ini adalah keinginan untuk membatasi pemilihan kelompok-kelompok ekstremis di Jerman, dan dirancang untuk menghalangi partai-partai sangat kecil mendapatkan representasi. Meski begitu, di Jerman maupun Selandia Baru ada jalur “pintu belakang” agar sebuah partai berhak mendapat kursi dari daftar; dalam kasus Selandia Baru sebuah partai harus meraih setidaknya-tidaknya satu kursi konstituensi, sedangkan di Jerman tiga kursi, untuk menerobos persyaratan ambang batas. Di Rusia pada tahun 1995 tidak ada jalur pintu belakang, dan hampir separuh suara daftar partai terbuang.

Di tempat lain, ambang batas legal berkisar dari 0,67 persen di Belanda hingga 10 persen di Turki. Partai-partai yang meraih kurang dari persentase suara ini disingkirkan dari penghitungan. Contoh mencolok kasus ini adalah pemilihan umum Turki pada 2002, di mana begitu banyak partai tidak mampu memenuhi ambang batas 10 persen hingga 46 persen dari seluruh suara terbuang. Dalam semua kasus tadi keberadaan ambang batas formal cenderung meningkatkan total angka disproportionalitas, karena suara bagi partai-partai mestinya meraih representasi, jika ambang batas itu tidak ada, menjadi terbuang.

Di Polandia pada tahun 1933, bahkan dengan ambang batas relatif rendah 5 persen untuk partai dan 8 persen untuk koalisi, lebih dari 34 persen suara diberikan untuk partai dan koalisi yang tidak mampu melewati ambang batas tersebut.

121. Sebuah ambang batas efektif, tersembunyi atau alami diciptakan sebagai produk sampingan matematis sifat-sifat khas sistem pemilu, di mana besaran distrik adalah yang paling penting. Misalnya, dalam sebuah daerah pemilihan dengan empat kursi menggunakan sebuah sistem PR, kandidat mana pun yang meraih lebih dari 20 persen suara akan terpilih, sedangkan kandidat dengan kurang dari sekitar 10 persen (angka tepatnya bisa sangat beragam tergantung pada konfigurasi partai, kandidat dan suara) tampaknya tidak akan terpilih.

### Daftar Terbuka, Tertutup, dan Bebas

122. Walaupun sistem daftar PR didasarkan pada prinsip-prinsip bahwa partai atau kelompok politik mengajukan kandidat, dimungkinkan untuk memberi pemilih pilihan tertentu dalam Daftar PR antara para kandidat yang diajukan maupun antara berbagai partai. Pada dasarnya ada tiga opsi yang bisa dipilih—*daftar terbuka*, *tertutup*, dan *bebas*.

123. Mayoritas sistem daftar PR di dunia bersifat tertutup, artinya urutan kandidat yang dipilih dalam daftar ditetapkan oleh partai yang bersangkutan, dan pemilih tidak bisa mengungkapkan preferensi bagi kandidat tertentu. Sistem PR yang digunakan di Afrika Selatan adalah contoh bagus daftar tertutup. Surat suara memuat berbagai nama dan lambang partai, dan sebuah foto pemimpin partai, tetapi tidak ada nama-nama kandidat perorangan. Para pemilih hanya memilih partai yang mereka sukai; para kandidat perorangan yang dipilih sudah ditentukan terlebih dahulu oleh partai masing-masing. Ini berarti partai bisa menyertakan beberapa kandidat (mungkin anggota kelompok etnis dan bahasa minoritas, atau perempuan) yang boleh jadi akan sulit terpilih jika tidak dengan cara demikian.

Aspek-aspek negatif daftar tertutup adalah para pemilih tidak punya peran dalam menentukan siapa wakil dari partai mereka. Daftar tertutup juga tidak responsif terhadap perubahan pesat yang terjadi. Dalam pemilu di Jerman Timur sebelum unifikasi pada tahun 1990, kandidat peringkat tertinggi salah satu partai diketahui adalah seorang informan polisi rahasia hanya empat hari sebelum pemilihan, dan dikeluarkan seketika dari partai; tetapi karena daftarnya tertutup para pemilih tidak

Gendebj knaco amto E. knoeds

## Folketingsvalget 1994

<b>A. Socialdemokratiet</b>
Lis Grethe
Bent K. Andersen
Inger Bierbaum
Dorte Dinesen
Steen Jørgensen
Poul Øvst Jørgensen
Karsten Meyer Olesen
<b>B. Det Radikale Venstre</b>
Jos P. Asmussen
Arne J. Carstensen
Birthe Clausen
Horst Grønwald
Kaj Smedemark
Niels Erik Tyge
Mikkjel Wold
<b>C. Det Konservative Folkeparti</b>
Bente Witt
Bent Haave
Kaj Iksø
Kirsten Lyck
Hans Chr. Madsen
Jens Rønholt
Jakob Aakjær
<b>D. Centrum-Demokraterne</b>
Jan R. Arentoft
Flemming Hübsehmann
Bent Olesen
Dori J. Tønder
<b>F. Socialistisk Folkeparti</b>
Jørn Ulrik Larsen
Hege C. Jacobsen
Karin Petersen
Kant Glumac
Løngren Jørgensen

punya pilihan selain memilihnya sekiranya mereka ingin mendukung bekas partai sang informan yang ketahuan itu.

124. Kebanyakan sistem daftar PR di Eropa Barat menggunakan daftar terbuka, di mana para pemilih bisa menunjukkan tidak hanya partai unggulan mereka tetapi juga kandidat unggulan mereka dalam partai tersebut. Dalam sebagian kasus sistem tersebut suara untuk kandidat maupun partai bersifat opsional dan, karena kebanyakan pemilih hanya memilih partai dan bukan kandidat, opsi pilihan kandidat surat suara sering kali terbatas efeknya. Kendati demikian, di Swedia lebih dari 25 persen pemilih secara teratur memilih seorang kandidat sekaligus partai, dan sejumlah individu yang terpilih pasti tidak akan terpilih jika daftarnya tertutup.

Surat suara Daftar PR terbuka Denmark

BOLETA ELECTORAL PARA REPRESENTANTES ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL  
CONSEJO SUPREMO ELECTORAL  
REPUBLICA DE NICARAGUA

REGION 5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>UNO</b> PARTIDO NACIONAL OPORTUNISTA	<b>PSOC</b> PARTIDO SOCIAL OPORTUNISTA	<b>PLIUN</b> PARTIDO LIBERAL OPORTUNISTA	<b>PRIT</b> PARTIDO REVOLUCIONARIO OPORTUNISTA	<b>FSLN</b> FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL	<b>MAP-MIL</b> PARTIDO MAPOCHA OPORTUNISTA	<b>PSC</b> PARTIDO SOCIAL CRISTIANO OPORTUNISTA	<b>PUCA</b> PARTIDO UNIONISTA OPORTUNISTA	<b>PCDN</b> PARTIDO CONCORDACION BICENTENARIO OPORTUNISTA	<b>MUR</b> MOVIMIENTO OPORTUNISTA REVOLUCIONARIO
PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS
PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS	PROLETARIOS

Surat suara Daftar PR tertutup Nikaragua

# Brazil: PR Berorientasi Kandidat dalam sebuah Sistem Presidensial

José Antonio Cheibub

Pada tahun 2002 warga Brazil berduyun-duyun mendatangi tempat pemungutan suara untuk memilih presiden baru, anggota-anggota badan legislatif bikameral nasional, gubernur-gubernur untuk bagian-bagian komponen federasi (26 negara bagian plus Distrik Federal Brasília), dan para anggota dewan legislatif unikameral negara bagian. Inilah pemilihan langsung keempat sejak berakhirnya rezim militer pada tahun 1985 untuk memilih presiden dan seluruh jabatan legislatif dan eksekutif penting lainnya.

Pemilihan presiden di Brazil dilakukan dengan sistem mayoritas mutlak dua putaran, di mana para kandidat bersaing memperebutkan suara di seluruh negeri seluas 8.511.965 kilometer persegi itu. Menyusul sebuah amandemen konstitusional yang disahkan pada Juni 1997, para presiden diperbolehkan maju sekali untuk dipilih kembali. Fernando Henrique Cardoso, presiden yang menjabat pada saat amandemen disahkan, memenangkan pemilih kembali pada tahun 1998 dalam putaran pertama dengan 53,1 persen suara. Namun, Luiz Inácio Lula da Silva meraih 46 persen dalam putaran pertama pada tahun 2002 dan terpilih dalam putaran lanjutan.

Peraturan-peraturan yang mengatur pemilihan legislatif pada dasarnya tidak berubah sejak disahkan pada tahun 1946. Senat adalah kamar di mana daerah-daerah di Brazil diwakili: masing-masing 27 bagian komponen federasi diwakili oleh tiga senator yang dipilih dengan pluralitas untuk masa jabatan delapan tahun. Keanggotaan diperbarui setiap empat tahun dengan sepertiga dan dua pertiga, bergantian: ketiga dua senator harus dipilih, para pemilih mempunyai dua suara dalam sistem *Block Vote* (BV).

*Chamber of Deputies* memiliki 513 anggota yang bersaing di 27 daerah pemilihan berwakil majemuk, mencerminkan 26 negara bagian dan Brasília. Besaran daerah pemilihan ditentukan oleh jumlah penduduk, berlaku batasan bahwa tidak ada negara bagian yang boleh memiliki kurang dari delapan dan lebih dari 70 wakil. Pemilihan dilakukan dengan sebuah sistem PR daftar terbuka. Setiap pemilih mempunyai satu suara, yang bisa diberikan untuk sebuah partai politik atas calon perorangan. Suara yang diberikan kepada para kandidat dari suatu partai dikumpulkan dan ditambahkan ke suara yang diterima partai itu untuk mendapatkan total perolehan suara partai, yang digunakan menentukan jumlah kursi untuk dialokasikan ke partai tersebut. Para

kandidat dengan suara terbanyak dalam masing-masing daftar partai meraih kursi yang dialokasikan ke partai mereka. Alokasi kursi dilakukan dengan rumus D'Hondt sejak tahun 1950. Partai-partai yang tidak mencapai kuota penuh dalam sebuah daerah pemilihan, bagaimanapun juga, tertutup peluangnya untuk mendapatkan sebuah kursi. Hingga 1998 penghitungan kuota didasarkan pada jumlah total suara sah dan kosong, menjadikan ambang batas bagi representasi lebih tinggi.

### **Ketimpangan Distribusi yang Disengaja**

Peraturan bagi pemilihan anggota *Chamber of Deputies* barangkali adalah unsur paling kontroversial dalam sistem pemilu Brazil. Batas bawah dan atas ukuran daerah pemilihan menyebabkan keterwakilan di dewan tidakimbang di seluruh negara bagian dalam hal jumlah penduduk. Ini jelas sangat melanggar prinsip "satu orang, satu suara, satu nilai" (OPOVOV), karena jumlah suara yang diperlukan untuk memilih seorang wakil di São Paulo, yang memiliki lebih dari 25 juta pemilih dan 70 kursi, sepuluh kali lebih tinggi daripada di Amapá, yang memiliki sekitar 290.000 pemilih dan delapan kursi. Distribusi timpang yang dihasilkan ini menguntungkan negara-negara bagian dengan penduduk sedikit, yang cenderung lebih miskin dan lebih mengandalkan pertanian, dan merugikan negara-negara bagian besar, yang lebih kaya dan lebih industrial. Karena alasan inilah distribusi timpang dipersalahkan sebagai salah satu mekanisme utama untuk menguatkan kembali tradisionalisme dalam politik dan karenanya melemahkan partai-partai politik.

Bagaimanapun juga, ini perlu dijelaskan. Satu-satunya yang dirugikan secara signifikan oleh distribusi timpang ini adalah negara bagian São Paulo, di mana jumlah perwakilan akan meningkat sekitar 40 kalau ukuran daerah pemilihan harus mencerminkan jumlah penduduk. Beberapa negara lain sangat kurang terwakili, kerugian terbesar kedua menimpa Minas Gerais (sekitar empat wakil). Dengan demikian kerugian karena distribusi timpang ini terkonsentrasi. Hal ini juga mencerminkan tujuan para penyusun konstitusi 1946, yang berkepentingan menemukan rumusan yang dapat mencegah São Paulo (dan dalam kadar lebih rendah Minas Gerais) mendominasi federasi seperti yang mereka lakukan selama periode yang dikenal sebagai Republik Pertama (1899–1930).

Sejauh menguntungkan secara politik negara-negara bagian yang miskin, distribusi timpang bisa memajukan redistribusi kemakmuran daerah yang tidak kecil konsekuensinya di sebuah negara dengan ketimpangan daerah setinggi Brazil.

Di samping itu, asumsi yang sering mengemuka bahwa negara-negara bagian yang terlalu banyak terwakili mampu secara sistematis menghalangi legislasi di tingkat nasional masih harus dibuktikan. Tidak selamanya benar bahwa pola politik yang mencirikan negara-negara bagian yang terlalu banyak terwakili berbeda karakter dengan pola di negara-negara bagian yang kurang terwakili. Praktek-praktek klientalistik ada di semua negara bagian, dan pemilihan adalah fenomena massa yang memunculkan kompetisi dengan intensitas tinggi. Jika klientalisme merupakan karakteristik politik Brazil, distribusi timpang *Chamber of Deputies* tampaknya bukan penyebab signifikannya.

## Kompetisi Antar Partai—dan Internal Partai

Salah satu ciri utama sistem PR daftar terbuka untuk *Chamber of Deputies* adalah memicu kompetisi antarpolitis dan intra-politis. Pemilihan-pemilihan ini sangat kompetitif. Misalnya, pada tahun 2002 total 4.901 kandidat maju untuk memperbutkan 513 kursi *Chamber*. Hanya di sembilan dari 27 daerah pemilihan yang para kandidatnya tidak sampai 100; jumlah terendah adalah 66 kandidat untuk delapan kursi dari Tocantins. Ada 793 kandidat untuk 70 kursi dari São Paulo, 602 untuk 46 kursi dari Rio, dan 554 untuk 53 kursi dari Minas Gerais. Partai-politis bersaing satu sama lain. Para kandidat, berusaha terpilih untuk menduduki kursi yang diperoleh partai mereka, bersaing sesama mereka dalam memperebutkan suara yang diperoleh partai mereka. Hal ini disebut-sebut menyebabkan personalisme, yang dianggap menjadi akar kelemahan partai-politis politik Brazil, menumbukan ikatan klientalistik antara para pemilih dan wakil-wakil mereka, dan menghasilkan sebuah lembaga legislatif nasional yang terutama berkepentingan dengan isu-isu lokal bukannya nasional, dan lebih bersifat klientalistik daripada programatik.

Sekali lagi, pandangan ini perlu dijelaskan. Pertama, pandangan bahwa personalisme-lah yang terutama menggiring keputusan para pemilih dalam pemilihan badan legislatif di Brazil sama sekali tidak meyakinkan. Walaupun proporsi suara preferensi (ketika pemilih memilih kandidat tertentu, bukan hanya memilih partai) jauh lebih besar daripada proporsi suara partai, angka-angka ini tidak banyak menjelaskan bagaimana sesungguhnya pemilih membuat keputusan. Jika para pemilih memberi bobot relatif lebih besar kepada perorangan daripada partai, banyak pemilih yang memilih kandidat tertentu diperkirakan juga akan memilih kandidat tersebut sekalipun yang bersangkutan berpindah partai. Meskipun tidak ada studi yang berupaya membahas isu ini secara langsung, bukti-bukti yang terserak-serak menunjukkan bahwa wakil-wakil yang pindah partai selama menjadi anggota lembaga legislatif lebih kecil kemungkinannya untuk dipilih kembali, ini menunjukkan bahwa mereka tidak bisa membawa suara yang membuat mereka terpilih pada mulanya.

## Pemilih dan Para Wakil-wakil Mereka

Yang lebih tidak banyak diketahui lagi adalah hubungan antara pemilih dan wakil-wakil mereka. Banyak upaya yang sudah dikerahkan untuk mencoba mengungkap pola klientalisme dan pendekatan-pendekatan khas lokal yang pasti berfungsi sebagai basis bagi kampanye elektoral dan karier legislatif yang sukses. Para kandidat yang sukses, katanya, adalah mereka yang membawa “Pork” (sejenis politik uang) untuk “konstituensi” mereka. Dalam sistem daerah pemilihan berwakil majemuk seperti di Brazil, bagaimanapun juga, wakil perorangan adalah salah satu dari setidaknya delapan orang yang mewakili suatu daerah pemilihan, sehingga sulit membangun hubungan antara wakil tertentu dan sebuah proyek baru yang dibiayai pemerintah. Walaupun beberapa kandidat mungkin dan memang sudah berusaha untuk membentuk konstituensi geografis, itu bukan satu-satunya cara, dan bahkan bukan yang paling efektif, untuk masuk *Chamber of Deputies*. Salah satu studi tentang distribusi geografis suara kandidat-kandidat yang berhasil menunjukkan bahwa pada tahun 1994 dan 1998 hanya sekitar 17 persen wakil yang memakai strategi semacam itu berhasil porsi suara terbesar dalam sebuah kluster daerah-daerah yang terkonsentrasi

secara geografis. Sebagian yang lainnya menggunakan strategi-strategi lain, seperti membagi dengan para pesaing sebuah wilayah yang relatif ditetapkan secara geografis, mendominasi lingkungan-lingkungan yang berjauhan, atau mendapatkan porsi relatif kecil total suara mereka di wilayah yang tersebar secara geografis. Mengingat tingkat kompetisi pemilihan dan tidak adanya konstituensi yang terlindungi secara hukum, kecil kemungkinannya seorang wakil akan merasa aman dengan “bidangnya”. Bahkan, tingkat pemilihan kembali tidak terlalu tinggi: diperkirakan sekitar 60 persen dari mereka yang berusaha dipilih kembali. Dengan demikian, klientalisme tidak mengkarakterisasi, setidaknya-tidaknya bukan satu-satunya yang mengkarakterisasi, ikatan antara para wakil dan pemilih.

## **Apakah Sistem Pemilu Menyebabkan Fragmentasi Partai Politik?**

Masih banyak yang harus kita ketahui tentang cara di mana sistem PR daftar terbuka dengan daerah-daerah pemilihan besar, seperti yang ada di Brazil, bekerja. Meski begitu, kita tahu bahwa pemilihan sangat kompetitif, bahwa keuntungan mereka yang sedang menjabat relatif tidak banyak, dan bahwa hubungan wakil-wakil dengan daerah pemilihan mereka berbeda-beda, sehingga tidak ada strategi dominan bagi pencalonan yang sukses.

Sejauh mana sistem pemilu memicu klientalisme dan individualisme dalam *Chamber of Deputies* setidaknya-tidaknya masih dipertanyakan. Pembahasan tentang mekanisme mana yang mungkin dipakai presiden atau para pemimpin partai untuk membentuk perilaku wakil-wakil perorangan berada di luar cakupan tinjauan ini, tetapi jelas bahwa para wakil menghadapi tekanan lain di samping tuntutan konstituensi yang bersifat lokal dan khas. Tekanan-tekanan itu menjadi penghambat bagi meningkatnya fragmentasi partai.

Fragmentasi partai dalam lembaga legislatif Brazil dianggap bertanggung jawab atas sejumlah masalah yang dialami negara itu selama 15 tahun terakhir. Tingginya tingkat fragmentasi sistem partai itu biasanya dihubungkan dengan kombinasi beberapa faktor, yang meliputi sistem pemilu dan kecenderungan individualistisnya, karakteristik sistem presidensial, dan federalisme kuat yang dianut oleh konstitusi 1988.

Tingkat fragmentasi dalam *Chamber of Deputies* bagaimanapun juga tetap konstan, sekitar delapan partai yang efektif, sejak pemilihan tahun 1999. Beberapa aspek undang-undang pemilu cenderung menguntungkan partai-partai besar dan menghambat fragmentasi. Contoh-contohnya meliputi penambahan suara kosong yang menjadi dasar penghitungan kuota pemilu (yang menjadikan kuota lebih besar dan karena itu lebih sukar dicapai), dan penyisihan semua partai yang tidak mendapat satu kuota dalam sebuah daerah pemilihan dari kemungkinan meraih kursi yang tersisa.

Hubungan antara presidensialisme dan sistem partai belum cukup dipahami dengan baik. Ini menyebabkan federalisme menjadi kemungkinan penyebab fragmentasi sistem partai. Beberapa partai nasional di Brazil adalah koalisi *de facto* partai-partai daerah. Partai-partai kecil muncul dari koalisi-koalisi tersebut karena alasan murni kedaerahan, dengan demikian menyebabkan berlipat gandanya partai-partai di tingkat nasional. Apakah ini merupakan alasan riil atau satu-satunya kemunculan partai-partai baru atau bukan, tetap tidak jelas apakah federalisme merupakan penyebab fragmentasi atau hanya cerminan dari ragam kepentingan kedaerahan yang harus diakomodasi agar negara sebesar Brazil bisa berjalan secara demokratis.

125. Finlandia, bertolak belakang dengan Brazil (lihat studi kasus) di mana para pemilih memberikan suara mereka untuk seorang kandidat atau sebuah partai politik, mereka harus memilih kandidat: jumlah kursi yang diperoleh masing-masing partai ditentukan oleh total jumlah suara yang diraih kandidat-kandidatnya, dan urutan di mana kandidat-kandidat partai dipilih untuk menduduki kursi ditentukan oleh jumlah suara individual yang mereka raup. Walaupun memberi pemilih kebebasan jauh lebih besar atas pemilihan kandidat mereka, sistem ini juga memiliki beberapa efek yang tidak begitu disukai. Karena para kandidat dari partai yang sama bertarung sesama mereka demi memperebutkan suara, bentuk daftar terbuka ini bisa menimbulkan konflik internal dan perpecahan partai. Ini juga berarti bahwa keuntungan-keuntungan potensial bagi partai yang memiliki daftar yang menampilkan deretan kandidat yang beragam bisa disingkirkan. Dalam pemilihan-pemilihan PR daftar terbuka di Sri Lanka, misalnya, berbagai upaya partai-partai besar Sinhala untuk menyertakan kandidat-kandidat minoritas Tamil dalam posisi mungkin menang pada daftar partai mereka menjadi tidak efektif karena banyak pemilih yang sengaja memberi suara untuk kandidat-kandidat Sinhala yang berada di urutan bawah. Di Kosovo perubahan dari daftar tertutup menjadi daftar terbuka benar-benar meningkatkan kehadiran lebih banyak kandidat-kandidat ekstremis. Lagi pula, daftar terbuka kadang-kadang terbukti merugikan bagi keterwakilan perempuan dalam masyarakat yang sangat patriarkal, walaupun di Polandia para pemilih menunjukkan kesediaan mereka menggunakan daftar terbuka untuk memilih lebih banyak perempuan daripada yang akan dihasilkan oleh nominasi yang diajukan partai-partai jika yang digunakan adalah daftar tertutup.

126. Perangkat-perangkat lain digunakan di beberapa yurisdiksi untuk menambahkan fleksibilitas ekstra bagi sistem daftar terbuka. Di Luksemburg dan Swiss, para pemilih memiliki suara sebanyak kursi yang harus diisi dan bisa mendistribusikannya ke kandidat-kandidat entah itu dalam satu partai atau dalam beberapa daftar partai yang mereka anggap cocok. Kapasitas memberi suara untuk lebih dari satu kandidat dalam daftar-daftar yang berlainan (dikenal sebagai *panachage*) atau memberikan lebih dari satu suara untuk satu kandidat yang sangat diinginkan (dikelan sebagai *kumulasi*) ternyata sama-sama merupakan langkah kontrol tambahan bagi pemilih dan dikategorikan di sini sebagai sistem daftar bebas.

## Apparentement

127. Ambang batas efektif yang tinggi dapat dipakai untuk mendiskriminasi partai-partai kecil—bahkan, dalam beberapa kasus memang itulah tujuan eksplisit dari diterapkannya ambang batas efektif. Tetapi dalam banyak kasus diskriminasi yang sengaja dilakukan dengan menerapkan ambang batas efektif ini terhadap partai-partai kecil dipandang sebagai sesuatu yang tidak diinginkan, terutama ketika beberapa partai kecil dengan basis dukungan serupa “memecah” gabungan suara mereka dan karena itu merosot di bawah ambang batas, ketika salah satu kelompok aliansi akan mendapatkan cukup suara gabungan untuk meraih beberapa kursi di lembaga legislatif. Untuk mengatasi persoalan ini, beberapa negara yang menggunakan sistem daftar PR juga mengizinkan partai-partai kecil untuk berkelompok untuk kepentingan elektoral, dengan demikian membentuk sebuah kartel—atau *apparentement* atau

*stembusaccoord*—untuk bertarung dalam pemilihan. Ini berarti partai-partai itu sendiri tetap merupakan entitas-entitas terpisah, dan dicantumkan dalam daftar terpisah di surat suara, tetapi suara yang diperoleh masing-masing partai dihitung layaknya milik seluruh kartel, dengan demikian meningkatkan peluang bagi total suara gabungan itu berada di atas ambang batas dan karena itu mereka bisa mendapatkan representasi tambahan. Perangkat ini menjadi ciri sejumlah sistem Daftar PR di Eropa daratan, di Amerika Latin (di mana partai-partai payung disebut *lema*) dan di Israel. Tetapi perangkat ini jarang dijumpai dalam sistem-sistem di Afrika dan Asia, dan dihapus di Indonesia pada tahun 1999 setelah beberapa partai kecil mendapati bahwa, walaupun kartel mereka meraih representasi secara keseluruhan, sebagai partai-partai sesungguhnya mereka tidak mendapatkan kursi.

## Sistem Campuran

128. Sistem pemilu campuran berusaha menggabungkan sisi-sisi positif sistem pluralitas/mayoritas (atau “lain”) dan sistem-sistem pemilu PR. Dalam sebuah sistem campuran terdapat dua sistem pemilu yang menggunakan formula berbeda yang berjalan berdampingan. Suara diberikan oleh para pemilih yang sama dan memberikan kontribusi bagi pemilihan perwakilan dengan menggunakan semua sistem. Salah satu dari sistem-sistem itu adalah sistem pluralitas/mayoritas (atau kadang-kadang sebuah sistem “lain”), biasanya sebuah sistem daerah pemilihan dengan satu wakil, dan satunya lagi sebuah sistem daftar PR. Ada dua bentuk sistem campuran. Ketika hasil dari dua tipe pemilihan berkaitan dengan alokasi kursi di tingkat PR bergantung pada apa yang terjadi dalam kursi-kursi daerah pemilihan pluralitas/mayoritas (atau yang lain) dan mengimbangi setiap disproportionalitas yang muncul, sistem itu disebut sistem *Mixed Member Proportional* (MMP). Ketika kedua kursi pemilihan bisa dipisahkan dan dibedakan dan tidak tergantung satu sama lain untuk alokasi kursi, sistemnya disebut sistem paralel. Jika sebuah sistem MMP biasanya memberikan hasil proporsional, sebuah sistem paralel kemungkinan besar memberikan hasil di mana proporsionalitas berada di antara hasil sistem pluralitas/mayoritas dan sistem PR.

### **Mixed Member Proportional (MMP)**

129. Dalam sistem MMP, kursi-kursi PR diberikan sebagai kompensasi bagi setiap disproportionalitas yang disebabkan oleh hasil kursi daerah pemilihan. Misalnya, jika satu partai meraih 10 persen suara nasional tetapi tidak memperoleh kursi daerah pemilihan, ia akan diberi cukup kursi dari daftar PR agar representasinya menjadi 10 persen kursi di lembaga legislatif. Pemilih bisa mendapat dua pilihan terpisah, seperti di Jerman dan Selandia Baru. Alternatifnya, pemilih bisa membuat hanya satu pilihan, dengan jumlah total perolehan partai berasal dari perolehan total dari kandidat-kandidat daerah pemilihan individual.

**Tabel 4. Negara-negara yang Menggunakan Sistem MMP**

<b>Negara</b>	<b>Jumlah Kursi PR</b>	<b>Jumlah Kursi Pluralita/ Mayoritas (atau Lain)</b>	<b>Sistem Pluralitas/ Mayoritas (atau Lain)</b>	<b>Total Jumlah Kursi</b>
Albania	40 (29%)	100 (71%)	FPTP	140
Bolivia	62 (48%)	68 (52%)	FPTP	130
Jerman	299 (50%)	299 (50%)	FPTP	598
Hongaria	210 (54%)	176 (46%)	TRS	386
Italia	155 (25%)	475 (75%)	FPTP	630
Lesotho	40 (33%)	80 (67%)	FPTP	120
Meksiko	200 (40%)	300 (60%)	FPTP	500
Selandia Baru	55 (46%)	65 (54%)	FPTP	120
Venezuela	65 (39%)	100 (61%)	FPTP	165

130. MMP digunakan di Albania, Bolivia, Jerman, Hongaria, Italia, Lesotho, Meksiko, Selandia Baru dan Venezuela. Di semua kecuali satu negara-negara ini, kursi daerah pemilihan dipilih menggunakan FPTP. Hongaria menggunakan TRS dan metode Italia jauh lebih rumit: seperempat kursi di majelis rendah dicadangkan sebagai kompensasi bagi suara terbuang di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil.

Di Venezuela terdapat 100 kursi FPTP dan selebihnya adalah kursi Daftar PR Nasional serta kursi kompensasi ekstra. Di Meksiko (lihat studi kasus) 200 kursi Daftar PR disediakan sebagai kompensasi untuk ketidakseimbangan dalam hasil 300 kursi FPTP, yang biasanya tinggi. Sistem elektoral pasca-konflik Lesotho berisi 80 kursi FPTP dan 40 kursi kompensasi.

# Lesotho: Sistem Pemilu MMP Pertama di Afrika Selatan

Jørgen Elklit

Hasil pemilihan reguler Majelis Nasional di Lesotho pada Mei 1998 sangat jelas. Kongres Lesotho untuk Demokrasi (LCD) yang berkuasa meraup kemenangan pemilu besar-besaran, mengambil 79 dari 80 kursi di Majelis Nasional.

Satu-satunya permasalahan adalah LCD hanya mendapat dukungan sedikit di atas 60 persen dari pemilih. Hasil dalam hal jumlah kursi yang diraih adalah contoh lain lagi tentang bagaimana sistem pemilu FPTP bisa menimbulkan ketidaksesuaian mencolok antara porsi suara dan porsi kursi yang diperoleh partai-partai politik. Ketimpangan jenis ini mestinya tidak mengejutkan—pernah terjadi sebelumnya—tetapi kali ini diikuti oleh protes “keras” partai-partai yang kalah, dan terutama oposisi utama, Partai Nasional Basotho (BNP). Ini juga bukan hal baru, tetapi kejutan menyedihkannya adalah tuduhan terhadap ketepatan seluruh hasil pemilihan 1998 (yang tidak pernah digugat serius), beberapa saat setelah diumumkan, menyulut amarah publik sedemikian rupa hingga mereka mulai membuat kerusuhan di jalanan ibu kota, Maseru, membakar dan menghancurkan gedung-gedung publik maupun swasta.

Pemerintah meminta Masyarakat Pembangunan Afrika Bagian Selatan (SADC) untuk campur tangan, dan SADC bersedia, terutama dengan mengandalkan angkatan bersenjata Afrika Selatan. Ketika ketertiban dipulihkan, sebuah kesepakatan dicapai pada 2 Oktober 1998 (kemudian dijamin oleh SADC) yang menyerukan dibentuknya Otoritas Politik Interim (IPA) di mana 12 partai yang mengajukan kandidat dalam pemilihan masing-masing diberi dua kursi, betapapun kecil dukungan pemilih mereka. Arahan IPA adalah membangun sebuah sistem pemilu baru dan menganjurkan langkah-langkah politis dan administratif lain untuk memperkuat pengembangan demokratis Lesotho yang damai. Bagaimanapun juga, semua rekomendasi diserahkan kepada pemerintah, yang kemudian membawa semuanya ke parlemen untuk disahkan seperti biasanya.

Gagasan di balik pembentukan IPA jelas diilhami oleh lembaga-lembaga proses negosiasi di Afrika Selatan selama tahap awal proses transisi, tetapi tidak diperhitungkan bahwa kedua proses itu begitu berbeda sehingga solusi-solusi kelebagaannya juga pasti berbeda. Proses politik selanjutnya di Lesotho tidak mudah, dan tidak mengherankan

jika mayoritas sangat besar oposisi dalam IPA—22 dari kubu oposisi dan 2 dari pihak pemerintah saat itu—tidak kondusif bagi iklim konstruktif negosiasi.

Wakil-wakil IPA, tak seorang pun dari mereka mampu memperoleh kursi di Majelis Nasional, gencar menganjurkan sebuah sistem pemilu yang akan mempertahankan konstituensi dengan satu wakil dan pada saat yang sama mendukung hasil yang jauh lebih proporsional dalam pemilihan-pemilihan berikutnya dibanding hasil pemilihan pada 1998. Solusi jelasnya adalah memilih antara Sistem MMP atau Sistem Paralel. Seorang ahli sistem pemilu dari Jerman diundang untuk menyampaikan presentasi, setelah itu mayoritas IPA memilih solusi MMP, dengan beberapa kursi dialokasikan dalam daerah pemilihan dengan satu wakil dan beberapa lainnya dialokasikan dari daftar partai berdasarkan pertimbangan kompensasi. LCD—yang sepenuhnya mengontrol lembaga legislatif—memutuskan untuk memilih alternatifnya, Sistem Paralel, yang akan memberinya, di samping porsi masif yang diharapkan dari kursi daerah pemilihan dengan satu wakil, jumlah tambahan yang mencerminkan porsi perolehan suaranya bagi kursi-kursi yang tidak dialokasikan di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil.

Segera terungkap bahwa IPA tidak memahami semua detail praktis yang harus dipertimbangkan ketika memutuskan untuk menggunakan MMP, misalnya soal rumus alokasi kursi, masalah ambang batas formal, mandat eksekutif, satu atau dua surat suara, dan sebagainya. Jumlah kursi dalam kedua kategori itu juga menjadi persoalan, walaupun sebab besar anggota IPA tampaknya setuju bahwa mempertahankan 80 daerah pemilihan dengan satu wakil adalah ide bagus dan wajar mendapatkan 50 kursi kompensasi. Dasar bagi saran terakhir ini agak ganjil: sebelumnya Lesotho mempunyai 65 daerah pemilihan dengan satu wakil. Jika kembali ke jumlah itu dan kemudian ditambahkan jumlah yang sama untuk kursi kompensasi (seperti di Jerman), Majelis Nasional akan mempunyai 130 kursi secara keseluruhan. Tetapi jika ukuran majelis adalah 130, karena jumlah daerah pemilihan dengan satu wakil saat itu adalah 80, dan sulit membayangkan jumlah ini diubah dalam waktu dekat mendatang, jumlah kursi kompensasinya haruslah 50. Pemerintah menentang angka ini, salah satu alasannya adalah Lesotho negara kecil dan miskin yang seharusnya hanya punya jumlah kursi parlemen yang wajar.

Konflik politik itu mudah dipahami. IPA, yang ditugasi mencari solusi kelembagaan bagi kebuntuan politik, sangat mendukung MMP dengan 80 daerah pemilihan dengan satu wakil dan 50 kursi kompensasi, sementara pemerintah—sepenuhnya mengontrol lembaga legislatif, yang harus mengesahkan semua saran IPA—berpendapat bahwa solusi terbaik adalah sebuah sistem paralel dengan 80 daerah pemilihan dengan satu wakil juga dan barangkali 40 kursi yang dialokasikan secara terpisah berdasarkan (lebih diutamakan) suara yang sama dengan yang dipakai di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil, walaupun pemungutan suara kedua juga dipandang sebagai opsi.

Kompromi politis mengenai sistem pemilu itu memakan waktu, terutama karena tingkat ketidakpercayaan antara kedua belah pihak dan adanya keraguan tentang ide kompromi itu sendiri. Akhirnya disepakati bahwa sistem pemilunya adalah MMP (yang merupakan keberatan utama pihak oposisi), sedangkan jumlah kursi adalah 120 (80 + 40), yang sangat penting bagi pihak pemerintah. Walaupun pemerintah memegang semua kartu berkat mayoritas besarnya di parlemen, jelas harus dibuat semacam konsesi

untuk memasukan penerimaan lebih luas dan dengan demikian legimitasi revisi tersebut. Amandemen konstitusional selanjutnya menghendaki dukungan kuat tidak hanya di Majelis Nasional tetapi juga di senat (yang terutama diisi oleh para kepala suku), yang merupakan alasan lain mengapa kompromi begitu penting. Alasannya adalah, jika dua majelis parlemen tidak bisa bersepakat tentang amandemen konstitusional, amandemen itu harus dibawa ke sebuah referendum rakyat, dan ini tidak sepenuhnya memungkinkan karena ketidaksepakatan soal daftar elektoral. Akhirnya, amandemen konstitusional disahkan pada Mei 2001. Baru sesudah itu perubahan yang diperlukan atas undang-undang pemilu bisa dipertimbangkan.

Kesepakatan yang dijamin secara internasional pada tahun 1998 itu mendukung pemilihan-pemilihan secepatnya, direncanakan digelar pada Mei 2000. Ini sama sekali tidak realistis, apalagi hubungan pemerintah dan oposisi (IPA) sedang tidak bagus, dan Komisi Elektoral Independen baru diangkat pada bulan April. Kemudian dicapai kesepakatan untuk menangguhkan pemilihan selama satu tahun, tetapi penundaan lebih lama dalam pencapaian kesepakatan tentang sistem pemilu, masalah-masalah tentang sistem pendaftaran pemilih yang memadai dan lain sebagainya menyebabkan sebuah pemilihan umum yang baru hanya mungkin dilakukan paling cepat Mei 2002.

Pemilihan berjalan sangat lancar. LCD, tidak sepenuhnya di luar dugaan, meraih 55 persen suara partai (PR) tetapi mendapatkan 65 persen dari seluruh kursi. Alasannya adalah partai menang di 77 dari 78 daerah pemilihan dengan satu wakil yang diperebutkan pada hari pemilihan (pemilihan di dua daerah pemilihan selebihnya ditunda karena ada kandidat yang meninggal dunia, tetapi akhirnya LCD juga yang menang). Sistem ini tidak mempunyai mandat eksekutif, sehingga pihak oposisi mendapatkan seluruh 40 kursi kompensasi.

Tujuh dan delapan partai oposisi yang meraih kursi ternyata kurang terwakili dalam hal porsi suara dibandingkan dengan porsi kursi. Kurangnya representasi ini, bagaimanapun juga, jauh lebih kecil dibanding pada tahun 1998, dan Majelis Nasional Lesotho pun menjadi badan yang sangat representatif dari segi kerepresentativan politik. Dengan demikian tujuan utama berbagai upaya sesudah pergolakan 1998 jelas sudah tercapai.

Jelas bahwa kombinasi (a) satu partai menguasai hampir semua daerah pemilihan dengan satu wakil, (b) hanya 33 persen kursi yang merupakan kursi kompensasi, dan (c) tidak adanya surplus kursi mungkin akan terus menyebabkan suatu disproportionalitas juga dalam pemilihan-pemilihan mendatang. Bagaimanapun juga, inilah harga yang tidak mahal untuk bermacam-macam pembenahan dalam sistem yang tercapai selama proses pengupayaan kompromi politik berlarut-larut antara 1999 hingga 2001, selain juga keinginan untuk tidak memiliki terlalu banyak anggota parlemen di sebuah negara kecil dan miskin.

**Mixed Member Proportional** adalah sebuah sistem campuran di mana pilihan yang diungkapkan oleh pemilih digunakan untuk memilih perwakilan melalui dua sistem yang berbeda—satu sistem Daftar PR dan satunya lagi (biasanya) sistem pluralitas/mayoritas—di mana sistem Daftar PR memberi kompensasi bagi disproportionalitas dalam hasil-hasil yang dimunculkan sistem pluralitas/mayoritas.

131. Walaupun MMP dirancang untuk memberikan hasil proporsional, tetapi mungkin saja terdapat disproportionalitas yang begitu besar pada daerah pemilihan yang berwakil tunggal sehingga kursi-kursi daftar tidak sepenuhnya bisa memberi kompensasi. Kemungkinan besar ini terjadi ketika daerah-daerah pemilihan PR ditentukan bukan di tingkat nasional melainkan di tingkat daerah atau provinsi. Sebuah partai dengan demikian bisa meraih lebih banyak kursi pluralitas/mayoritas daripada suara partai di daerah di mana ia mestinya menang. Untuk mengatasi hal ini, proporsionalitas bisa lebih didekati jika ukuran badan legislatif sedikit ditambah: kursi ekstra yang disebut mandat eksekutif atau *Überhangsmandaten*. Ini terjadi dalam sebagian besar pemilihan di Jerman dan juga mungkin di Selandia Baru. Di Lesotho, sebaliknya, ukuran lembaga legislatifnya tetap, dan hasil-hasil pemilihan MMP pertama pada tahun 2002 tidak sepenuhnya proporsional (lihat studi kasus).

132. *Kelebihan dan Kekurangan*. Selain mempertahankan keunggulan proporsionalitas sistem-sistem PR, MMP juga memastikan wakil-wakil terpilih terhubung dengan daerah-daerah pemilihan secara geografis. Meski begitu, ketika pemilih mempunyai dua suara—satu untuk partai dan satu lagi untuk wakil lokal mereka—tidak selalu dipahami bahwa suara bagi perwakilan lokal tidak sepenting suara partai dalam menentukan keseluruhan alokasi kursi di badan legislatif. Lebih dari itu, MMP bisa menciptakan dua kelas legislator—satu kelompok yang terutama bertanggung jawab dan mempunyai kewajiban terhadap sebuah konstituensi, dan satunya dari daftar partai nasional tanpa ikatan geografis dan mempunyai kewajiban terhadap partai. Barangkali ini berimplikasi pada kohesivitas kelompok wakil-wakil partai yang terpilih.

133. Dalam mengonversi suara menjadi kursi, MMP bisa sama proporsionalnya dengan sistem pemilu daftar PR murni, dan karena itu mempunyai banyak kesamaan kelebihan dan kekurangan PR yang sudah disebut sebelumnya. Meski begitu, salah satu alasan MMP kadang-kadang dipandang kurang disukai daripada daftar PR yang lugas adalah kemampuannya memunculkan apa yang disebut anomali “pemungutan suara strategis”. Di Selandia Baru pada tahun 1996, di konstituensi Wellington Central, beberapa ahli strategi Partai Nasional mendesak para pemilih agar jangan memilih kandidat Partai Nasional karena mereka memperhitungkan bahwa dalam sistem MMP pilihannya tidak akan memberi Partai Nasional kursi lain melainkan hanya mengganti seorang anggota parlemen yang akan dipilih dari daftar partai mereka. Karena itu lebih baik bagi Partai Nasional mendapati seorang kandidat dipilih dari partai lain, asalkan kandidat itu bersimpati dengan ide-ide dan ideologi Partai Nasional, dari pada suara “dibuang” karena mendukung kandidat mereka sendiri.

# Meksiko: Demokratisasi Melalui Pembaruan Elektoral

Jeffrey A. Weldon

Meksiko memiliki sebuah sistem presidensial dengan cabang-cabang kekuasaan yudikatif, eksekutif dan legislatif yang kuat dan independen. Doktrin pemisahan kekuasaan, yang dalam prakteknya tidak berjalan antara tahun 1929 dan 1997, ketika partai resmi satu-satunya, Partai Revolusioner Institusional (PRI), mengontrol eksekutif maupun Kongres, bangkit kembali dan kini menjadi ciri dominan politik di tingkat federal.

Presiden dipilih dengan suara pluralitas. Dalam pemilihan 1988 dan 1994, pemenang meraih hampir separuh suara yang diberikan, tetapi dalam pemilihan tahun 2000 pemenang, Vicente Fox, hanya meraih 42,5 persen suara. Muncul usulan untuk mengamandemen konstitusi guna memberlakukan sebuah pemilihan lanjutan antara dua kandidat teratas jika tidak ada kandidat yang mencapai mayoritas absolut dalam putaran pertama. Kesuksesan mereka terutama akan bergantung pada prospek elektoral partai-partai besar, di samping pertimbangan biaya untuk putaran kedua.

Presiden dipilih untuk sekali masa jabatan enam tahun dan tidak pernah bisa dipilih kembali atau ditunjuk kembali. Ini mencegah presiden mengakar kuat dalam kekuasaan, tetapi juga mengurangi akuntabilitas mereka karena tidak akan pernah menghadapi pemilih lagi. Meningat akar ideologis dan simbolis di balik larangan pemilihan kembali presiden (inilah titik penting dalam Revolusi Meksiko), tampaknya klausul ini tidak akan dihapus dalam waktu dekat.

Kongres Meksiko adalah lembaga bikameral, dewan perwakilan dipilih untuk masa jabatan tiga tahun dan senat dipilih untuk masa jabatan enam tahun (disesuaikan dengan masa jabatan presiden). Kedua kamar itu dipilih melalui sistem campuran, menggunakan FPTP dan daftar PR.

Dewan perwakilan memiliki 500 anggota, 300 dipilih dengan FPTP di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil (SMD) dan 200 dipilih dengan daftar PR di lima daerah pemilihan berwakil 40. 300 kursi FPTP dibagi ke negara-negara bagian sesuai proporsi penduduknya, dengan batasan tidak ada negara bagian yang bisa mempunyai kurang dari dua kursi. Institusi Elektoral Federal (IFE), otoritas elektoral independen, menggunakan metode Sainte-Laguë murni untuk mengalokasikan kursi di antara

negara-negara bagian. IFE menciptakan SMD dengan penduduk yang kurang lebih setara dalam masing-masing negara bagian, umumnya lebih mengutamakan mengikuti batas-batas kota praja dari pada mencapai daerah-daerah pemilihan dengan populasi setara, dan juga membagi negara itu menjadi lima daerah pemilihan dengan 40 wakil untuk keperluan pemilihan memperebutkan kursi daftar PR. Masing-masing partai mengusulkan seorang kandidat untuk tiap-tiap SMD dan menyampaikan daftar urutan peringkat 40 kandidat untuk masing-masing lima daerah pemilihan.

Partai-partai bisa membentuk koalisi total atau parsial untuk tujuan pemilu, mengajukan kandidat yang sama di beberapa distrik atau berbagi daftar PR. Jika mereka melakukan itu mereka harus menyerahkan kesepakatan ke IFE yang menjelaskan bagaimana suara dalam koalisi akan dialokasikan. Jika partai-partai membentuk sebuah koalisi untuk memilih presiden, mereka harus membentuk koalisi untuk pertarungan dewan perwakilan dan senat juga. Dalam pemilihan tahun 2000, dua dari tiga kandidat presiden didukung koalisi-koalisi. Dalam pemilihan legislatif tahun 2003, terdapat sebuah koalisi parsial antara PRI dan Partai Hijau, yang maju bersama di 97 daerah pemilihan dengan satu wakil dan terpisah di 203 daerah pemilihan, dan memiliki daftar PR terpisah (partai-partai menyepakati bagaimana membagi suara dari 97 daerah pemilihan untuk keperluan memberikan kursi ke kandidat-kandidat Daftar PR).

Para pemilih memberikan satu suara untuk anggota dewan. Jumlah seluruh suara dari pertarungan daerah pemilihan FPTP kemudian digunakan untuk menghitung jumlah kursi PR yang harus dialokasikan ke masing-masing partai, menggunakan metode *Largest Remainder* dan Kuota Hare, dan berlaku ambang batas 2 persen berdasarkan total suara nasional yang disebutkan dalam undang-undang. Jumlah kursi PR yang diberikan kepada sebagai partai tidak bergantung pada jumlah daerah FPTP yang dimenangkan, dengan dua pengecualian penting: tidak pernah ada partai yang bisa meraih lebih dari 300 kursi, dan tidak ada porsi partai dari 500 kursi yang bisa melebihi 8 poin persentase dari porsi suara sahnya. Karena itu sebuah partai harus meraih setidaknya-tidaknya 42,2 persen suara sah plus setidaknya-tidaknya 167 distrik untuk mendapatkan 252 kursi di majelis rendah. Pada tahun 1997 dan 2003, porsi kursi PRI didaasi oleh aturan 8 persen. Pada tahun 2000, aturan 8 persen tidak berpengaruh pada PRI maupun Partai Aksi Nasional (PAN).

Kursi diberikan kepada wakil-wakil dalam daftar partai di lima daerah pemilihan dengan 40 wakil, juga menggunakan Kuota Hare dengan sisa suara terbanyak (*largest remainder*). Daftar pengurutan peringkat itu bersifat tertutup sehingga wakil-wakil yang berada dalam urutan tertinggi terpilih terlebih dahulu, dan pemilih tidak bisa mengubah urutan dalam daftar.

Gerak menuju politik pluralisme dan multipartai di Meksiko adalah proses evolusi yang berjalan lambat. Sejak 1979 terjadi pembaruan ekstensif terhadap rumusan-rumusan elektoral yang digunakan untuk memilih dewan perwakilan. Rumusan yang digunakan pada pemilihan tahun 1979, 1982 dan 1985 memiliki 300 SMD dan 100 kursi daftar partai, yang tertutup bagi partai-partai yang tidak menang di lebih dari 60 distrik. Rumusan yang digunakan pada tahun 1988 meningkatkan jumlah kursi daftar partai menjadi 200, tetapi menjamin partai yang meraih pluralitas daerah pemilihan akan mendapatkan mayoritas kursi, tanpa memandang porsi suaranya.

Batas atas ditetapkan untuk jumlah kursi yang bisa diraih sebuah partai, 350 kursi. Pembaruan-pembaruan 1991 mempertahankan batas atas dan klausul mayoritas yang memastikan (*majority-assuring*), tetapi mensyaratkan partai yang menang meraih setidaknya 30 persen suara. Pembaruan ini juga menciptakan kursi bonus bagi partai yang menang sehingga tidak akan berfungsi hanya dengan mayoritas tipis di dewan. Sebagai imbalannya, pemerintah menyerahkan beberapa kontrol atas proses pemilu kepada IFE dan kepada mahkamah pemilu federal. Pembaruan-pembaruan tahun 1994 menghapus klausul mayoritas yang memastikan dan menciptakan sebuah sistem paralel, di mana pemilihan untuk kursi daftar PR sepenuhnya dipisahkan dari pemilihan untuk mendapatkan kursi pluralitas. Tidak ada partai yang bisa meraih lebih dari 60 persen kursi (300 dari 500) dalam sebagian besar keadaan. Meski begitu, hal ini menimbulkan hasil yang paling tidak proporsional yang pernah dialami Meksiko selama menggunakan sistem campuran, di mana PRI meraih 60 persen kursi dengan sekitar 50 persen suara. Sehingga pada tahun 1996 undang-undang pemilu disesuaikan lagi untuk menetapkan jumlah kursi yang bisa diraih sebuah partai, yaitu 3000, dan tingkat maksimum representasi berlebihan (*over-representation*), sebagaimana dipaparkan di atas, yaitu pada 8 poin persentase. Peraturan pemilu ini sama stabilnya dengan peraturan-peraturan sejenis lainnya sejak representasi multipartai ditetapkan pada tahun 1964, digunakan dalam pemilihan-pemilihan tahun 1997, 2000, dan 2003. Tidak ada partai yang meraih mayoritas absolut kursi sepanjang peraturan ini diberlakukan. Pembaruan 1996 juga menjadikan IFE sepenuhnya otonom dan menambah kekuasaan mahkamah elektoral federal. Saat ini terdapat usulan untuk menjadikan Dewan Perwakilan lebih proporsional maupun kurang proporsional, mengurangi atau menambah proporsi daftar wakil-wakil, dan mengurangi atau menghapus margin representasi berlebihan. Namun, karena tidak ada dua partai yang memiliki tujuan sama, tampaknya pembaruan tidak akan terwujud.

Sebelum tahun 1994 senat memiliki 64 anggota, dua untuk masing-masing negara bagian plus distrik federal. Para senator dipilih dengan berbagai peraturan pluralitas. Hasilnya, hingga tahun 1988 semua senator adalah anggota PRI. Monopoli PRI di senat memungkinkan pemerintah memberikan konsesi bagi pihak oposisi, menjadikan Dewan Perwakilan lebih proporsional.

Pada tahun 1994 terdapat seruan agar senat dibuat lebih representatif juga. Senat diperluas hingga memiliki 128 anggota, dengan setidaknya seperempat kursi dijamin untuk oposisi. Untuk pelaksanaan pemilihan tahun 1997, sebuah sistem campuran diberlakukan. Tiap-tiap negara bagian memilih tiga senator, dan 32 lainnya dipilih dengan PR dalam daftar nasional tunggal. Di tiap-tiap negara bagian, sebuah partai mengajukan sebuah daftar berperingkat berisi dua kandidat senat. Seluruh kandidat partai yang meraih suara terbanyak terpilih sebagai senator, dan kandidat dalam urutan pertama dari suatu partai yang menempati posisi kedua mendapatkan kursi ketiga Senat. Para pemilih tidak bisa mengubah urutan kandidat. Tiap-tiap partai juga mengajukan daftar berperingkat tertutup 32 kandidat untuk daftar nasional PR. Seluruh suara untuk senat dijumlah total di tingkat nasional. Rumus yang dipakai adalah metode *Largest Remainder* menggunakan kuota hare dan 2 persen ambang batas. Tidak seperti dewan perwakilan, tidak ada keterkaitan antara kursi pluralitas dan kursi PR; kedua sistem ini justru berjalan seiring dan kursi PR tidak memberi

kompensasi bagi adanya disproportionalitas. Rumus elektoral ini akan menciptakan sebuah mayoritas untuk partai terbesar jika bisa meraih sekitar 40 persen suara nasional, terdistribusi dengan baik, dan memiliki margin tiga atau empat poin di atas saingan terdekatnya. Meraih dua pertiga kursi di Senat (penting bagi pembaruan konstitusional, pemilihan hakim-hakim Mahkamah Agung, dan masalah-masalah prosedural internal) membutuhkan dua pertiga suara nasional. Tidak ada partai yang meraih mayoritas absolut kursi senat pada pemilihan tahun 2000.

Ada beberapa usulan yang sudah diajukan ke kongres untuk menghapus para senator daftar partai dengan argumen sebuah daftar nasional tidak layak bagi sebuah dewan yang merepresentasikan negara-negara bagian. Tetapi hanya menghapus daftar PR akan menguntungkan PRI, yaitu menempatkannya pada urutan pertama atau kedua di semua, kecuali satu, negara bagian, sehingga usulan ini kemungkinan besar akan ditentang oleh partai-partai lain. Alternatifnya adalah tiga atau empat senator per negara bagian, semuanya dipilih dengan sistem PR, kemungkinan terbesar menggunakan rumus D'Hondt.

Pemilihan kembali untuk masa jabatan berturut-turut dilarang bagi seluruh wakil federal dan senator (juga gubernur, anggota badan legislatif negara bagian, wali kota, dan anggota dewan kota). Para anggota lembaga legislatif bisa dipilih untuk lembaga lain ketika masa jabatan mereka habis, dan bisa dipilih kembali untuk lembaga yang sama itu setelah masa jabatan habis. Pembaruan “tidak boleh dipilih kembali” diberlakukan pada tahun 1932 untuk menyelesaikan persoalan-persoalan dalam PRI dengan meningkatkan loyalitas pada komite sentral dan mengurangi kekuasaan pemimpin-pemimpin partai lokal. Pada saat itu, pembaruan ditawarkan sebagai kesimpulan semestinya dari ideologi tidak ada pemilihan kembali Revolusi Meksiko. Bagaimanapun juga, prinsip ini digunakan untuk mengurangi otonomi para legislator karena prospek karier mereka setelah masa jabatan tergantung pada mesin partai, dan selama bertahun-tahun meningkatkan kekuasaan presiden berkat kontrolnya atas mesin partainya. Oleh karena itu disiplin partai biasanya sangat tinggi, mendekati 100 persen bagi para legislator federal PRI hingga tahun 2000. Ini sangat berpengaruh pada akuntabilitas dan representasi. Para pemilih tidak bisa memberi penghargaan kinerja bagus dan tidak bisa menghukum representasi yang buruk.

Semua partai menggunakan prosedur yang relatif tertutup untuk menyeleksi kandidat—penunjukan elite, konvensi tertutup, atau pemilihan pendahuluan (*primary election*) tertutup atau dikontrol ketat. Secara umum, prosedur pencalonan sudah terbuka dalam tahun-tahun belakangan, tetapi para kandidat masih sangat tergantung pada partai. Di samping itu, partai-partai mengontrol sebagian besar belanja kampanye, bahkan dalam pemilihan tingkat distrik dan negara bagian, dan daftar tertutup mengurangi insentif bagi para kandidat untuk berkampanye.

Lambatnya demokratisasi Meksiko mengalami perubahan sistem yang sering terjadi sebagai serangkaian konsesi yang diberikan partai dominan untuk meredakan penentangan, yang pada akhirnya menghasilkan sistem presidensial dengan partai-partai yang sangat kuat. Perubahan lebih jauh tampaknya tidak akan terjadi, karena partai-partai yang berbeda memiliki kepentingan berlainan dan setiap perubahan dilihat sebagai pertarungan kalah menang.

# Selandia Baru: Belajar Hidup dengan Representasi Proporsional

Nigel S. Roberts

Selandia Baru biasa dipandang sebagai contoh utama sebuah negara dengan sistem pemilu FPTP. Padahal, setelah dua referendum pada awal 1990-an, Selandia Baru mengadopsi sebuah sistem pemungutan suara wakil campuran proporsional (*Mixed Member Proportional*, MMP) dalam sebuah parlemen unikameral dengan 120 anggota. Hingga akhir 2004, tiga pemilihan umum diselenggarakan menggunakan sistem baru ini.

Mengapa Selandia Baru mengubah sistem pemilunya? Apa yang membuat suatu negara melakukan sesuatu yang sangat tidak lazim bagi negara demokrasi yang sudah lama mapan, terlebih dengan warisan Anglo-Saxonnya?

Sebagai awal, perlu diketahui bahwa sistem FPTP memunculkan hasil yang sangat menyimpang pada tahun 1978 dan 1981. Dalam kedua kasus tersebut Partai Nasional mempertahankan kekuasaan dengan sebuah mayoritas absolut kursi di Dewan Perwakilan Rakyat walaupun meraih suara lebih sedikit di seluruh negeri dibandingkan dengan Partai Buruh, oposisi. Di samping itu, kedua pemilihan tersebut mendapati partai ketiga di negara itu, Social Credit, meraih porsi suara cukup besar untuk perolehan yang sangat kecil (16 persen suara pada tahun 1978 dan 21 persen pada tahun 1981 hanya memberinya, masing-masing, satu kursi dan dua kursi di parlemen yang waktu itu mempunyai 92 kursi). Kericuhan yang ditimbulkan oleh hasil-hasil itu mendorong pemerintahan Buruh yang terpilih pada pertengahan 1984 untuk mendirikan Royal Commission on the Electoral System (Komisi Kerajaan untuk Sistem pemilu). Lapornya pada tahun 1986, *Towards a Better Democracy*, merekomendasikan pengadopsian sebuah sistem pemungutan suara mirip dengan yang dipakai Jerman. Komisi ini menyatakan dengan tegas bahwa, berdasarkan sepuluh kriteria yang ditetapkannya untuk menilai sistem-sistem pemungutan suara, MMP “diunggulkan dari semua sistem yang lain.”

Tidak satu pun dari partai-partai besar Selandia Baru yang menyabut gembira usulan itu dan persoalan tersebut mungkin sudah lenyap andaikan manifesto pemilihan 1990 Partai Nasional tidak menjanjikan sebuah referendum mengenai topik itu. Dalam sebuah referendum awal, diselenggarakan pada tahun 1992, hampir 85 persen pemilih



Seperti di Jerman, dalam pemilihan parlemen di Selandia Baru pemilih mempunyai dua suara—satu untuk partai politik (disebut suara partai di Selandia Baru) dalam sebuah konstituensi nasional; dan satu lagi untuk seorang kandidat di daerah pemilihan dengan satu wakil. Sedangkan perwakilan untuk daerah-daerah dengan satu anggota (disebut *electorates* di Selandia Baru) dipilih dengan FPTP, seluruh porsi kursi di Parlemen dialokasikan ke partai-partai politik muncul langsung dari dan sesuai proporsi jumlah suara partai yang mereka peroleh. Jika sebuah partai meraih 25 persen suara partai, ia berhak mendapat (kurang lebih) seperempat dari seluruh kursi di Parlemen yang beranggotakan 120 orang, sekitar 30 kursi. Jika sebuah partai yang berhak mendapatkan total 30 kursi sudah meraih 23 kursi *electorates*, ia akan diberi tujuh kursi lagi yang diambil dari para kandidat yang diurutkan dalam daftar partainya yang belum terpilih di suatu daerah pemilihan dengan satu anggota. Begitu pula jika sebuah partai yang berhak mendapatkan 30 kursi hanya meraih 11 kursi daerah pemilihan dengan satu wakil, ia akan mendapat 19 anggota parlemen lagi dari daftar partainya.

Ada dua ambang batas bagi MMP di Selandia Baru. Untuk meraih sebuah porsi kursi di Parlemen berdasarkan suara partai, sebuah partai harus meraih setidaknya 5 persen suara partai yang diberikan dalam sebuah pemilihan umum atau meraih setidaknya satu kursi daerah pemilihan dengan satu wakil. Dalam pemilihan umum 1996, lima partai melampaui ambang batas 5 persen dan satu memenangkan sebuah daerah pemilihan dengan satu wakil tetapi tidak berhasil melampaui ambang batas 5 persen. Dua partai lain gagal memenuhi ambang batas tetapi meraih kursi daerah pemilihan dengan satu wakil, yang memberi hak salah satu dari keduanya untuk mendapatkan empat kursi tambahan di parlemen (partai itu meraih 4,3 persen suara partai yang diberikan dalam pemilihan tersebut). Dalam pemilihan umum 2002, enam partai menyingkirkan halangan 5 persen suara partai, dan sebuah partai ketujuh meraih sebuah kursi daerah pemilihan dengan satu wakil yang memungkinkannya memasukkan satu orang lagi ke Parlemen dari daftar partai.

Angka-angka ini menunjuk pada satu perubahan yang disebabkan oleh pemberlakuan MMP. Diberlakukan, setidaknya untuk sebagiannya, untuk menjamin “keadilan antara partai-partai politik”, sistem pemungutan suara yang baru ini mendapati indeks disproporsionalitas turun dari rata-rata 11 persen dalam 17 pemilihan FPTP yang diselenggarakan antara 1946 dan 1993, menjadi rata-rata 3 persen dalam tiga pemilihan MMP yang pertama. Setiap pemilihan FPTP di Selandia Baru dari tahun 1935 hingga 1993 menyaksikan satu dari dua partai besar—Buruh atau Nasional—memperoleh mayoritas absolut di Dewan Perwakilan Rakyat. Salah satu konsekuensi MMP adalah, dalam tiga pemilihan hingga saat ini, tidak satu partai pun meraih lebih dari setengah kursi di Parlemen. Pada tahun 1996, partai terbesar meraih 44 dari 120 kursi; pada tahun 1999 partai terbesar meraih 49 kursi; dan pada tahun 2002 partai terbesar meraih 52 kursi.

Sehingga, tidak mengejutkan, Selandia Baru berubah dari sebuah negara yang terbiasa dengan pemerintahan mayoritas satu partai menjadi sebuah negara yang diperintah oleh koalisi. Setelah pemilihan MMP yang pertama, dua partai membentuk sebuah pemerintahan koalisi yang menguasai mayoritas kecil (61 dari 120 kursi) di parlemen. Karena koalisi itu bubar pada Agustus 1998, Selandia Baru memiliki pemerintahan

koalisi minoritas yang harus mengandalkan permufakatan pendukung formal maupun informal (berunding dengan partai-partai lain atau, kadang-kadang, dengan anggota parlemen perorangan) untuk memastikan program legislatif mereka mampu meraih mayoritas di Parlemen. Salah satu kriteria lain yang digunakan Komisi Kerajaan untuk Sistem Elektorat adalah “pemerintahan efektif”. Komisi itu mengatakan bahwa sistem pemilu harus “memungkinkan pemerintah ... memenuhi tanggung jawab mereka. Pemerintah harus mempunyai kemampuan bertindak tegas ketika diperlukan.” Dalam hal ini perlu ditekankan bahwa pemerintahan-pemerintahan MMP di Selandia Baru tidak punya banyak kesulitan dalam memerintah: semua anggaran mereka diloloskan tanpa kesulitan yang berarti, dan tak satu pun menghadapi kemungkinan kalah dalam pemungutan suara mosi tidak percaya di parlemen. Pada saat yang sama, parlemen Selandia Baru memenuhi kriteria lain komisi kerajaan dengan menunjukkan kinerja lebih efektif. Pemerintah tidak bisa lagi mengandalkan (dan dalam kenyataannya memang mereka jarang mempunyai) mayoritas dalam komite-komite parlementer, dan berlangsung jauh lebih banyak konsultasi—memberi dan menerima—antara pemerintah dan partai-partai oposisi dalam parlemen MMP.

Komisi Kerajaan untuk Sistem Pemilu juga mempertimbangkan bahwa dengan sistem MMP Parlemen akan mewakili Maori (minoritas pribumi Polinesia Selandia Baru) dan kelompok-kelompok kepentingan khusus lainnya seperti perempuan, orang-orang Asia dan Kepulauan Pasifik secara lebih efektif. Ini terjadi. Kini mereka merupakan 16 persen anggota badan legislatif. Proporsi anggota parlemen perempuan naik dari 21 persen pada tahun 1993 menjadi rata-rata 29 persen dalam tiga parlemen pertama MMP. Selama periode 1993–2002, proporsi anggota parlemen Kepulauan Pasifik naik dari 1 persen menjadi 3 persen, jumlah anggota parlemen Asia naik dari 0 menjadi 2 persen.

Menyingkirkan sebuah sistem pemungutan suara yang sudah lama mapan sama sekali bukan proses yang mudah secara politis, tampaknya juga tidak menarik bagi kepentingan-kepentingan mengakar atau bagi sebagian besar politisi yang sedang menjabat. Para ahli sistem pemilu terkemuka memperingatkan bahwa pembaruan elektorat besar tidak boleh digarap dengan santai. Meski begitu, terdapat semakin banyak bukti bahwa anggota-anggota parlemen maupun masyarakat Selandia Baru sedang belajar untuk hidup dengan (kalau bukan mencintai) representasi proporsional. Pembaruan-pembaruan yang diberlakukan di Selandia Baru pada awal 1990-an dan dilembagakan pada tahun 1996 tampaknya akan bertahan untuk waktu yang cukup lama.

## **Sistem Paralel**

134. Sistem paralel juga menggunakan komponen-komponen sistem PR dan sistem pluralitas/mayoritas, tetapi tidak seperti sistem MMP komponen PR sistem itu tidak memberi kompensasi bagi disproportionalitas yang terjadi di daerah-daerah pemilihan pluralitas/mayoritas. (Hal ini juga memungkinkan untuk komponen non-PR dari sistem paralel dapat menjadi bentuk lain dari keluarga sistem pemilu, seperti yang ada di Taiwan). Dalam sebuah sistem paralel, seperti dalam MMP, setiap pemilih mungkin menerima satu surat suara yang dipakai untuk memberikan suara bagi seorang kandidat maupun partainya, seperti yang dilakukan di Korea Selatan (Republik Korea), atau dua surat suara terpisah, satu untuk kursi pluralitas/mayoritas dan satu untuk kursi PR, seperti yang dilakukan, misalnya, di Jepang, Lithuania dan Thailand (lihat studi kasus Jepang dan Thailand).

**Sebuah sistem Paralel adalah sebuah sistem campuran di mana pilihan diungkapkan oleh para pemilih digunakan untuk memilih wakil-wakil melalui dua sistem berbeda—satu sistem Daftar PR dan (biasanya) satu sistem pluralitas/mayoritas—tetapi tidak ada pertimbangan tentang kursi-kursi yang dialokasikan dengan sistem pertama ini dalam memperhitungkan hasil-hasil dalam sistem kedua.**

Sistem-sistem Paralel saat ini digunakan di 21 negara dan merupakan sebuah ciri desain sistem pemilu selama satu setengah dekade terakhir—mungkin karena tampaknya mereka menggabungkan keunggulan daftar PR dengan keunggulan representasi pluralitas/mayoritas (atau yang lain). Armenia, Guinea (Conakry), Jepang, Korea Selatan, Pakistan, Filipina, Rusia, Seychelles, Thailand, Timor Leste dan Ukraina menggunakan daerah pemilihan dengan satu wakil FPTP bersama sebuah komponen Daftar PR, sedangkan Azerbaijan, Georgia, Lithuania dan Tajikistan menggunakan Sistem Dua Putaran untuk komponen daerah pemilihan dengan satu wakil sistem mereka.

Andorra, Senegal (lihat studi kasus) dan Tunisia menggunakan *Party Block Vote* untuk memilih sejumlah perwakilan mereka. Monaco adalah satu-satunya negara dengan sebuah Sistem Paralel yang menggunakan BV, dan Taiwan juga unik karena menggunakan SNTV berbarengan dengan sebuah komponent sistem PR.

135. Perimbangan antara jumlah kursi proporsional dan jumlah kursi pluralitas/mayoritas sangat bervariasi (lihat Tabel 5). Hanya di Andorra, Rusia, dan Ukraina ada pembagian 50:50. Di satu titik ekstrem, 81 persen dari 299 kursi di Korea Selatan dipilih dengan FPTP, dengan hanya 56 anggota berasal dari daftar PR. Di titik ekstrem lainnya, 75 persen kursi di Timor-Leste dipilih secara proporsional dan hanya 13 yang didasarkan pada daerah pemilihan FPTP. Meski begitu, dalam sebagian besar kasus perimbangannya jauh lebih dekat. Misalnya, Jepang memilih lebih sedikit di atas 60 persen wakil-wakilnya dari daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil, sedangkan selebihnya berasal dari daftar PR.

# Thailand: Memerangi Korupsi melalui Reformasi Pemilu

Allan Hicken

Pada tahun 1997 Thailand mengesahkan sebuah konstitusi baru yang membawa perubahan besar-besaran bagi lanskap politik dan elektoralnya. Pembaruan-pembaruan meliputi pembentukan Komisi Pemilihan Umum yang otonom untuk mengawasi dan menyelenggarakan pemilihan, peraturan-peraturan baru yang mengatur hubungan antara parlemen dan kabinet, dan pembentukan senat yang dipilih—yang pertama kalinya di Thailand. Konstitusi juga menggantikan sistem pemilu *Block Vote* (BV) yang sudah dipakai di sebagian besar sejarah pemilu Thailand dengan sebuah sistem Paralel yang terdiri atas unsur-unsur FPTP dan daftar PR.

Sebelum pembaruan-pembaruan tahun 1997 Thailand menggunakan sistem BV untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat. Senat sepenuhnya ditunjuk. Daerah-daerah pemilihan negara itu dibagi-bagi menjadi daerah pemilihan dengan satu, dua, dan tiga kursi, dengan sebagian besar daerah pemilihan memiliki lebih dari satu kursi. Kursi-kursi dialokasikan menurut provinsi secara proporsional dengan jumlah penduduk. Para pemilih memberikan suara untuk para kandidat bukannya partai, dan diperbolehkan memilih kandidat-kandidat sebanyak kursi yang tersedia dalam suatu daerah pemilihan. Mereka tidak bisa memberikan seluruh suara mereka bagi satu kandidat tetapi bisa memecah suara mereka di antara kandidat-kandidat dari partai-partai yang berbeda. Mereka juga bisa abstain sebagian dengan tidak memberikan semua suara yang tersedia. Partai-partai diharuskan menurunkan sebuah tim lengkap kandidat untuk setiap daerah pemilihan yang ingin mereka menangkan (misalnya, tiga kandidat dalam sebuah daerah pemilihan dengan tiga kursi). Kursi diberikan kepada satu, dua, atau tiga kandidat yang mendapat suara terbanyak berdasarkan peraturan pluralitas.

Sistem BV di Thailand memiliki setidaknya-tidaknnya dua implikasi besar bagi sistem partai. Daerah-daerah pemilihan dengan kursi mejemuk itu cenderung menghasilkan banyak partai di masing-masing daerah pemilihan, yang pada gilirannya memberi kontribusi bagi kehadiran sejumlah besar partai di Dewan. Rata-rata jumlah efektif partai-partai nasional antara 1975 dan 1996 lebih dari enam. Tidak mengherankan, tak satu pun partai pernah menguasai sebuah mayoritas, menjadikan pemerintahan

koalisi besar multipartai sesuatu yang diperlukan. Pemerintahan-pemerintahan koalisi ini umumnya tidak tegas dan berumur pendek. Para reformis berharap bahwa dengan mengubah sistem pemilu mereka bisa mengurangi jumlah partai dan mengurangi kepasifan dan instabilitas pemerintah.

Kedua, sistem itu membenturkan para kandidat dari partai yang sama di daerah pemilihan yang sama. Walaupun masing-masing partai mengajukan sebuah kelompok kandidat, sering kali mereka cenderung berkampanye melawan satu sama lain dari pada berusaha membuat para pemilih mendukung seluruh tim partai dengan seluruh suara mereka. Kompetisi intra-partai ini merusak nilai label partai bagi para kandidat dan para pemilih serta turut membuat partai-partai menjadi terkotak-kotak dan tidak kokoh. Salah satu cerminan dari hal ini adalah maraknya pergantian partai sebelum setiap pemilihan, dengan dibayangi dugaan politik uang. Kompetisi intra-partai, kelemahan label partai dan relatif kecilnya daerah pemilihan juga mendorong para politisi untuk memelihara dan merespons pada konstituensi yang relatif sempit. Selama kampanye pemilihan jual beli suara membantu para kandidat membangun konstituensi personal. Ketika menjabat politisi memusatkan perhatian untuk menyediakan "Pork" dan barang serta jasa tertentu bagi konstituen mereka, sering kali dengan mengabaikan kepentingan kebijakan lebih luas dan dengan demikian mengabaikan koherensi dan konsistensi kebijakan pemerintah. Para penyusun konstitusi 1997 berharap bahwa melalui pembaruan elektoral mereka bisa mendorong pembangunan kohesi partai dan label partai yang bermakna, dan mendongkrak insentif kandidat serta politisi untuk merespons konstituensi nasional yang lebih luas.

Pada tahun 1996 Dewan Perwakilan Rakyat, merespons tuntutan yang semakin kuat dari masyarakat sipil bagi pembaruan politik, mengorganisasi Majelis Perancang Konstitusional (CDA). Setahun kemudian, setelah konsultasi populer secara luas dan di tengah-tengah krisis ekonomi parah yang dengan cepat meningkat menjadi krisis politik, CDA mengajukan dan Dewan menyetujui sebuah konstitusi baru. Pijakan bagi konstitusi baru ini adalah Senat yang dipilih dan sistem yang dirombak untuk memilih anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sistem *Block Vote* meninggalkan dewan. Menyusul sebuah tren yang semakin menguat, para penyusun konstitusi menetapkan sebagai sistem pemilu Paralel di Thailand. Empat ratus daerah pemilihan dengan satu wakil menggantikan daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk di Thailand. Di daerah-daerah pemilihan itu para pemilih memberikan satu suara bagi kandidat pilihan mereka. Konstitusi 1997 juga menciptakan jenjang kedua 100 kursi yang dipilih dari sebuah daerah pemilihan nasional dengan sistem PR. Sebuah partai harus mencapai ambang batas setidaknya-tidaknya 5 persen dari suara daftar partai agar memenuhi syarat untuk mendapatkan kursi di jenjang ini. Tiap-tiap partai diharuskan menyerahkan daftar kandidat untuk dipertimbangkan para pemilih, dan pemilih memberikan dua suara, satu untuk wakil daerah pemilihan dan satu untuk daftar partai. Para kandidat harus memilih antara maju di sebuah daerah pemilihan dan maju berdasarkan daftar partai. Kedua jenjang itu tidak berkaitan: kursi sebuah partai di satu jenjang sama sekali tidak tergantung pada jumlah kursi yang dimilikinya di jenjang yang lain.

Konstitusi 1997 juga mendukung sebuah Senat yang dipilih, pertama kali dalam sejarah Thailand. Dua ratus senator dipilih menggunakan sistem SNTV. Ukuran daerah-daerah pemilihan merentang dari satu kursi hingga 19 kursi. SNTV versi

Thailand juga mempunyai kejutan tambahan. Para pembaru konstitusional ingin menciptakan sebuah senat yang akan tetap berada di atas centang perenang partai yang kusut. Akibatnya, para senator secara konstitusional tidak boleh menjadi bagian dari sebuah partai politik dan tidak diizinkan berkempanye untuk pemilihan.

Apa hasil dari pembaruan-pembaruan konstitusional ini? Sebagaimana dibahas di atas, salah satu tujuan utama penyusun konstitusi adalah mengurangi jumlah partai di Thailand—sehingga ditempuhlah langkah menuju daerah pemilihan dengan satu wakil dan 5 persen ambang batas elektoral dalam jenjang daftar partai. Tampaknya tujuan ini sebagian besar sudah tercapai. Dalam pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat tahun 2001, jumlah efektif partai di lembaga legislatif itu turun dramatis dari rata-rata 6,2 sebelum tahun 1997 menjadi 3,1, mencerminkan penurunan jumlah partai yang bersaing di tiap-tiap daerah pemilihan dengan satu wakil maupun koordinasi lebih baik partai-partai antara berbagai daerah pemilihan. Untuk pertama kalinya sejak tahun 1975 sebuah partai, partai Thai Rak Thai yang baru saja dibentuk, nyaris meraih sebuah mayoritas kursi. Partai ini kemudian meraih sebuah mayoritas setelah satu partai kecil dibubarkan dan bergabung ke dalamnya.

Para perancang juga berharap bahwa penambahan sebuah jenjang daftar partai nasional dan penghentian persaingan intra-partai akan mendorong para pemilih dan kandidat untuk lebih berfokus pada posisi kebijakan partai berkenaan dengan isu-isu nasional. Hal ini benar-benar mulai terjadi dalam pemilihan tahun 2001. Untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilu mutakhir Thailand, partai-partai politik, dipimpin khususnya oleh partai Thai Rak Thai, mengerahkan upaya signifikan untuk mengembangkan strategi-strategi elektoral berorientasi partai yang terkoordinasi. Partai-partai mulai membedakan diri dalam platform kebijakan mereka dan dalam beberapa kasus menjadikan perbedaan-perbedaan itu sebagai isu penting kampanye.

Kendati demikian, ada alasan untuk sedikit berhati-hati dalam menilai perubahan yang sedang menanjak dalam sistem partai Thailand. Pertama, pergeseran menuju strategi-strategi berorientasi partai terutama terbatas pada kampanye untuk kursi daftar partai, sedangkan pertarungan di 400 daerah pemilihan dengan satu wakil pada umumnya tetap merupakan persoalan yang berorientasi kandidat. Tentu saja ini tidak mengejutkan mengingat sistem pemilu tersebut: daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil masih memberikan insentif untuk memupuk jaringan dukungan personal (walaupun tampaknya sedikit berkurang dibandingkan dengan ketika menggunakan sistem *Block Vote*). Kedua, sistem pemilu baru itu menimbulkan pengurangan dramatis rata-rata jumlah suara yang dibutuhkan untuk meraih sebuah kursi. Inilah efek gabungan penambahan lebih banyak kursi dalam badan legislatif dan pergantian dari *Blockt Vote* ke daerah pemilihan dengan satu wakil. Hal ini melemahkan insentif untuk meninggalkan strategi-strategi personal: semakin kecil jumlah suara yang dibutuhkan untuk dipilih, semakin besar kemungkinan kandidat-kandidat perorangan akan menggunakan strategi-strategi personal. Akhirnya, keberadaan sebuah Senat non-partisan, dipilih dengan SNTV, bisa dikatakan mengganggu upaya untuk menciptakan sebuah pemilih yang lebih berorientasi partai.

Tentunya, segala penilaian tentang konsekuensi pembaruan-pembaruan 1997 masih harus dipertajam. Hanya dengan data terbatas yang ada, mustahil menentukan apakah hasil pemilihan-pemilihan tahun 2001 dan 2005 merepresentasikan tren-tren

baru atau merupakan cerminan kepribadian “sekali tempo” Perdana Menteri Thaksin Shinawatra, pemimpin Thai Rak Thai. Bagaimanapun juga, pemilihan Dewan tahun 2001 dan 2005 sudah menandai Thailand sebagai sebuah studi kasus menarik tentang konsekuensi (yang kadang-kadang tidak terduga) pembaruan sistem pemilu.

FLETE VOTIMI  
Zgjedhjet per organet e qeveritjes vendore 28 Dhjetor 2003

Nr. Serial 000002

REPUBLIKA E SHQIPERISE  
KOMISIONI QENDRORE I ZGJEDHJEVE

**FLETE VOTIMI**  
Zgjedhjet per organet e qeveritjes vendore 28 Dhjetor 2003

QARKU:  TIRANE  
B:  TIRANE

Nr.	Per Kryetarin e Bashkise	Shkronja e Partise	Shkronja e votimit
1	AHMET SHAFI TUSA PARTIA SHKURIA KOMUNISTE SHQIPTARE	PSKSH	
2	ALBERT ESAT KARICI PARTIA KONSERVATORE SHQIPTARE	PKONS	
3	EDI KRISTAQ RAMA PARTIA SOCIALISTE E SHQIPERISE, PARTIA SOCIALDEMOKRATE E SHQIPERISE	PESH, PSD	
4	FATJON SHEPQET SOFTA PARTIA ALEANCE POPULLORE	PAP	
5	GRINCI SELMAN RAMAJ PARTIA DEMOKRATIKE	PDK	
6	JOLANDA FERQI HYSENBELLIU PARTIA DEMOKRATE E SHQIPERISE	PKSH	
7	KRESHNIK SHABAN ÇOLLAKU PARTIA DEMOKRATE E RE	PDR	
8	RASIM PESHK MULECI PARTIA ALEANCE SOCIALE SHQIPTARE	PASH	
9	ROBERT SOTIR PAPA PARTIA LIGJESIA E LIGALITETIT	PLL	
10	SINAN AHMET ISUPI I PAVARUR	I PAVARUR	
11	SPARTAK RIÇO NGJELA PARTIA DEMOKRATIKE - PARTIA REPUBLICANE - PARTIA SOCIAL LIBERAL	PD+PR+PDL	
12	VLADIMIR SINAN LULAJ PARTIA (C) BERGJERIM POPULLORE	PMP	

Nr.	Per Keshillin e Bashkise	Shkronja e Partise	Shkronja e votimit
1	ALIANCA DEMOKRATIKE (A.D.K.A)	AD	
2	PARTIA AGRARE AMBIENTALISTE (A.S.A.M.E)	PAA	
3	PARTIA ALEANCE POPULLORE (P.A.P.T.A)	PAP	
4	PARTIA BALLI KOMBETAR (B.K.)	PKB	
5	PARTIA BALLI KOMUNIST DEMOKRAT (B.K.D.M.)	PKDM	
6	PARTIA BASHKISE LIBERAL SHQIPTAR (P.L.S.H.)	PBL	
7	PARTIA BASHKISE PER TE GJERTAT E NJERIT (P.B.N.)	PBDNJ	
8	PARTIA DEMOKRATE SOCIALE (P.D.S.)	PDS	
9	PARTIA DEMOKRATE E RE (D.P.)	PDR	
10	PARTIA DEMOKRATIKE (D.M.)	PD	
11	PARTIA DEMOKRATIKE E RINDOZUR (D.R.)	PDn	
12	PARTIA DEMOKRATIKE (D.L.)	PDK	
13	PARTIA DEMOKRATE E SHQIPERISE (D.S.H.)	PKSH	
14	PARTIA KONSERVATORE SHQIPTARE (K.S.H.)	PKONS	
15	PARTIA LEVIZJE E LEGALITETIT (L.L.)	PLL	
16	PARTIA REPUBLICANE SHQIPTARE (R.S.H.)	PR	
17	PARTIA SOCIALDEMOKRATE E SHQIPERISE (S.S.H.)	PSD	
18	PARTIA SOCIALISTE E SHQIPERISE (S.S.H.)	PSSH	

*Surat suara Paralel Albania*

# Senegal: Sebuah Sistem Paralel di Afrika

Richard Vengroff

Senegal adalah salah satu dari hanya segelintir negara di Afrika yang mengalami peralihan kekuasaan demokratis sejati sebagai akibat dari kalahnya presiden yang sedang menjabat. Di tingkat kepresidenan sistem pemilu yang dipakai adalah sistem lanjutan mayoritas dua putaran yang sangat mirip dengan yang dipakai untuk pemilihan presiden Prancis. Partai-partai mempunyai insentif untuk mengajukan kandidat dalam putaran pertama, dan para pemilih bisa memilih dengan leluasa kandidat yang benar-benar mereka jagokan sambil menyimpan suara “strategis” mereka untuk putaran kedua. Pada tahun 2000 partai-partai oposisi menolak kemenangan Presiden Abdou Diouf dalam putaran pertama dan, dengan persetujuan sebelumnya, bersatu di belakang kandidat oposisi terkemuka, Abdoulaye Wade, untuk mengalahkan pemimpin Partai Sosialis (Parti Socialiste, PS) itu dalam putaran kedua.

Untuk badan legislatif, sistem pemilu diubah dari sistem PR murni dengan daftar nasional pada tahun 1978 menjadi sistem Paralel campuran sejak 1983. Sejak saat itu sistem ini sudah dimodifikasi berulang kali. Sebagian besar perubahan dirancang untuk mendukung legitimasi demokratis dengan memastikan sistem itu tetap terbuka bagi beberapa perwakilan oposisi tetapi tetap mempertahankan mayoritas kursi partai yang berkuasa. Seperti kebanyakan sistem campuran, sistem yang dipakai Senegal bergantung pada sebuah daftar nasional untuk sebagian kursi. Tidak seperti kebanyakan sistem Paralel yang lain, kursi pluralitas, bukannya diputuskan di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil, daerah pemilihan, diputuskan berdasarkan *Party Block Vote* (PBV) di daerah-daerah pemilihan yang sebagian besar berwakil majemuk.

Kursi-kursi PR (kurang lebih setengah dari jumlah keseluruhan) dialokasikan dari perolehan suara untuk daftar nasional tiap-tiap partai, menggunakan Metode *Largest Remainder* dengan rumus Hare. Kursi-kursi lainnya dialokasikan dengan pluralitas suara di daerah pemilihan berwakil majemuk di 30 departemen (distrik administratif) negara itu, antara satu hingga lima kursi untuk masing-masing departemen. Partai-partai kecil dan pihak oposisi selalu memperjuangkan jumlah kursi yang lebih besar yang harus dialokasikan dari daftar nasional, sementara partai yang berkuasa selalu mengutamakan sebuah pertimbangan—untuk memastikan agar dominasinya atas kursi

pluralitas plus sebuah proporsi kursi Paralel memungkinkannya mempertahankan kekuasaan. Untuk pemilihan tahun 1998 PS yang berkuasa sekali lagi mengubah distribusi kursi, menambahkan 20 kursi pluralitas yang baru. PS meraih 18 dari kursi-kursi tersebut dan dengan mudah mempertahankan kontrol atas badan legislatif, walaupun hanya meraih mayoritas tipis suara nasional (50,3 persen).

Presiden Wade, sewaktu masih menjadi pemimpin oposisi, memperjuangkan proporsionalitas lebih besar dalam sistem itu dan pengurangan ketergantungan pada kursi PBV, yang sangat menguntungkan partai berkuasa. Untuk pemilihan-pemilihan tahun 2001, Wade, yang pernah menyerang dengan sengit kecurangan-kecurangan PS, kemudian berada dalam posisi untuk mengubah formula yang sangat bias ini. Setelah menjadi presiden dan memiliki kekuasaan untuk memodifikasi sistem pemilu, Wade bisa memberlakukan sebuah sistem yang dirancang lebih representatif terhadap keinginan pemilih maupun memaksimalkan peluang bagi koalisinya (Koalisi SOPI, dipimpin oleh Partai Demokrat Senegal (PDS)). Dengan adanya sumber daya lebih besar yang kini bisa dimanfaatkan partainya, termasuk kekuasaan besar presiden, sistem sangat tidak adil yang dahulu dia serang mendadak jadi tampak menarik.

PS dan Aliansi Kekuatan Progres (AFP), satu-satunya partai besar yang lain, juga merasa bisa memperoleh keuntungan dari penekanan pada sisi pluralitas PBV distribusi kursi dengan kemungkinan meraih sebuah pluralitas di beberapa daerah pemilihan. Mereka juga memilih mendukung peningkatan bobot sisi pluralitas pemilihan. Partai-partai kecil mendesakkan proporsionalitas murni berdasarkan sebuah sistem daftar nasional atau suatu kompromi yang memberi peluang lebih besar bagi distribusi kursi-ke-suara yang lebih baik. PDS yang berkuasa memilih mengurangi ukuran Majelis Nasional dari 140 menjadi 120 dan meninggalkan sebuah pluralitas 70:70 pluralitas : distribusi yang proporsional dengan dengan 65 kursi pluralitas dan 55 kursi daftar PR nasional. PDS memperhitungkan, sebagai partai baru yang berkuasa ia bisa meraih sebuah pluralitas di banyak departemen, dengan demikian meningkatkan porsi kursi sesuai dukungan pemilihnya.

Perhitungan ini terbukti tepat. Walaupun koalisi SOPI hanya memperoleh persis di bawah separuh suara (49,6 persen), ia meraih 89 dari 120 kursi (74,2 persen) pada tahun 2001. Partai yang dulunya berkuasa, PS, menempati urutan kedua dalam porsi suara, dengan 17,4 persen, tetapi hanya mendapat sepuluh kursi, semuanya dalam daftar nasional proporsional. Di tempat ketiga perolehan suara, AFP di bawah pimpinan Moustapha Niasse (dengan 16,1 persen suara), mengungguli PS dalam jumlah kursi dengan menguasai 11, dua di antaranya diperoleh melalui sisi pluralitas dengan menempati tempat pertama di satu departemen. Persatuan untuk Pembaruan Demokratis (URD), dengan 3,7 persen suara, mendapat tiga kursi, salah satunya adalah kursi pluralitas di sebuah daerah pemilihan dengan satu wakil di departemen kecil tempat asal pemimpinya. Partai Afrika untuk Demokrasi dan Sosialisme/Jef (AJ/PADS), dengan 4 persen lebih suara, hanya meraih dua kursi, keduanya dari daftar nasional. Lima partai tambahan masing-masing diberi satu kursi dari daftar nasional karena mempunyai sisa suara terbanyak, walaupun mereka tidak mencapai kuota penuh dalam perolehan suara. 15 partai selebihnya yang mengajukan daftar disisihkan dari alokasi kursi.

Disproporsionalitas dalam pemilihan tahun 2001 ini bahkan jauh melampaui tingginya angka semacam itu yang dialami Senegal di bawah kekuasaan PS. Dalam pemilihan-pemilihan tahun 1993, 70 kursi dialokasikan dengan formula proporsional berdasarkan sebuah daftar nasional dan 50 di daerah-daerah pemilihan tingkat departemen menggunakan PBV; pada tahun 1998, kursi dialokasikan 70: 70 antara kedua formula elektoral tersebut, dan disproporsionalitas sedikit meningkat. Disproporsionalitas meningkat tajam dalam pemilihan tahun 2001, yang hasilnya kurang proporsional dari pada hasil sebagian besar pemilihan dengan sistem FPTP. Akibatnya, legitimasi lembaga legislatif menjadi korban. Koalisi SOPI, yang naik ke tampuk kekuasaan pada tahun 2001 dengan berpijak pada argumen-argumen yang mendukung pembaruan demokratis, melakukan langkah mundur besar-besaran dengan memanipulasi sistem pemilu demi keuntungannya sendiri.

Di Senegal, tujuan partai berkuasa yang hegemonik waktu itu dalam memilih sebuah sistem Paralel adalah untuk memastikan terpecah belahnya oposisi dengan menghambat koordinasi antara berbagai partai, meminimalkan pemungutan suara strategis dan dengan demikian memberi keuntungan bagi partai terbesar itu. Partai berkuasa menopang tujuan ini dengan menggunakan surat suara yang menawarkan pilihan tunggal yang mencakupi suara proporsional maupun pluralitas. Karena alokasi kursi proporsional tergantung pada jumlah total suara yang diperoleh sebuah partai atau koalisi, partai-partai oposisi Senegal memiliki insentif untuk mengajukan kandidat di sebanyak mungkin daerah pemilihan pluralitas. Tetapi karena seluruh suara di tingkat distrik digabungkan untuk alokasi kursi proporsional, yang terjadi adalah berkurangnya segala manfaat koordinasi antara partai-partai di berbagai konstituensi, dan lebih memberi insentif bagi pemberian suara yang tulus dari pada strategis. Dengan demikian, partai yang berkuasa bisa memastikan kemenangannya di sebagian besar daerah pemilihan pluralitas.

Sebuah sistem Paralel campuran juga digunakan di tingkat lokal (dewan desa) dan kota praja. Untuk memastikan mayoritas besar bagi partai yang menang di setiap dewan, setengah dari kursi dialokasikan dalam blok tunggal untuk seluruh kota praja menggunakan *Party Block Vote*. Setengah kursi selebihnya dialokasikan dengan Daftar PR menggunakan seluruh komunitas pedesaan atau kota praja sebagai satu daerah pemilihan.

Senegal memperlihatkan cara di mana keuntungan politik jangka pendek bisa menjadi faktor paling penting dalam perdebatan tentang perubahan sistem pemilu. Kubu oposisi yang menyerukan perubahan menjadi sebuah pemerintah yang mempertahankan status quo yang mendadak terlihat menguntungkan. Sisi negatif dari hal ini adalah, jika pendulum elektoral berayun kembali ke PS, penekanan lebih berat pada sisi PBV dalam sistem Paralel hampir bisa dipastikan demi menjamin agar hal tersebut tercermin dalam perolehan kursi yang lebih dari sekadar proporsional bagi kubu oposisi, memaksa kekuatan-kekuatan dalam koalisi SOPI kembali ke posisi mereka sebelum tahun 2001. Jika tidak demikian, pendekatan ini bisa dilihat sebagai gerak menuju sebuah sistem dua partai besar, di mana dua penerima manfaat itu memastikan agar setiap kekuatan politik ketiga potensial punya pekerjaan berat untuk diselesaikan.

Tabel 5: Negara-negara yang Menggunakan Sistem Paralel

Negara	Jumlah Kursi PR	Jumlah Kursi Pluralitas/ Mayoritas (atau yang Lain)	Sistem Pluralitas/ Mayoritas (atau yang Lain)	Total Jumlah Kursi
Andorra	14 (50%)	14 (50%)	PBV	28
Armenia	56 (43%)	75 (57%)	FPTP	131
Azerbaijan	25 (20%)	100 (80%)	TRS	125
Georgia	150 (64%)	85 (36%)	TRS	235
Guinea	76 (67%)	38 (33%)	FPTP	114
Jepang	180 (37,5%)	300 (62,5%)	FPTP	480
Kazakhstan	10 (13%)	67 (67%)	TRS	77
Republik Korea	56 (19%)	243 (81%)	FPTP	299
Lituania	70 (50%)	71 (50%)	TRS	141
Monako	8 (33%)	16 (67%)	BV	24
Pakistan	70 (20%)	272 (80%)	FPTP	342
Filipina	52 (20%)	208 (80%)	FPTP	260
Rusia	225 (50%)	225 (50%)	FPTP	450
Senegal	55 (46%)	65 (74%)	PBV	120
Seychelles	9 (36%)	25 (74%)	FPTP	34
Taiwan	49 (22%)	176 (78%)	SNTV	225
Tajikistan	22 (35%)	41 (65%)	TRS	63
Thailand	100 (20%)	400 (80%)	FPTP	500
Timor-Leste	75 (85%)	13 (15%)	FPTP	88
Tunisia	53 (80%)	37 (20%)	PBV	189
Ukraina	225 (50%)	225 (50%)	FPTP	450

136. *Kelebihan*. Dalam hal disproportionalitas, sistem Paralel biasanya memberikan hasil yang berada di antara sistem pluralitas/mayoritas murni dan sistem PR murni. Salah satu kelebihanannya adalah, ketika terdapat cukup kursi PR, partai-partai minoritas kecil yang tidak berhasil dalam pemilihan pluralitas/mayoritas suara masih dihargai dengan mendapatkan kursi dalam alokasi proporsional. Selain itu, sebuah sistem Paralel tidak akan, dalam teorinya, mengkotak-kotakkan partai seperti sistem pemilu PR murni.

137. *Kekurangan*. Seperti halnya MMP, tampaknya akan tercipta dua kelas perwakilan. Lagi pula, sistem-sistem Paralel tidak menjamin proporsionalitas sepenuhnya, dan beberapa partai masih disingkirkan dari representasi walaupun meraih suara dalam jumlah

substansial. Sistem Paralel juga relatif rumit dan bisa membingungkan para pemilih dalam memahami sifat dan operasi dari sistem pemilu ini.

## Sistem-sistem lain

138. Di samping sistem pluralitas/mayoritas, sistem representasi proporsional dan campuran terdapat sejumlah sistem lain yang tidak sesuai dengan kategori tertentu yang mana pun. Di antara sistem-sistem ini terdapat *Single Non-Transferable Vote*, *Limited Vote* dan *Borda Count* yang cenderung mengonversi suara menjadi kursi dalam cara yang bisa dikatakan berada di antara sistem-sistem proporsionalitas PR dan hasil sistem-sistem pluralitas/sistem mayoritas.

### **Single Non-Transferable Vote (SNTV)**

139. Dalam SNTV setiap pemilih memberikan satu suara untuk satu kandidat tetapi (tidak seperti FPTP) terdapat lebih dari satu kursi untuk diisi di tiap-tiap daerah pemilihan. Kandidat-kandidat dengan total suara terbanyak mengisi posisi-posisi tersebut.

SNTV bisa memberikan tantangan bagi parta-partai politik. Misalnya, di sebuah daerah pemilihan dengan empat wakil, seorang kandidat yang hanya mengantongi lebih dari 20 persen suara sudah dijamin aman dalam pemilihan. Dengan demikian sebuah partai dengan 50 persen suara bisa berharap meraih dua kursi di sebuah daerah pemilihan dengan empat wakil. Jika setiap kandidat menjaring 25 persen, harapan itu akan terwujud. Tetapi jika salah satu kandidat meraup 40 persen dan yang lainnya 10 persen, kandidat kedua mungkin tidak akan terpilih. Jika partai mengajukan tiga kandidat, bahaya “pemecahan suara” makin memperkecil kemungkinan partai tersebut akan meraih dua kursi.

**Dalam sistem Single Non-Transferable Vote para pemilih memberikan satu suara di sebuah daerah pemilihan berwakil majemuk. Para kandidat dengan total suara terbanyak dinyatakan terpilih. Para pemilih memilih kandidat, bukan partai politik.**

Saat ini SNTV digunakan untuk pemilihan badan legislatif di Afghanistan, Yordania, Kepulauan Pitcairn Islands dan Vanuatu, untuk pemilihan kamar kedua di Indonesia dan Thailand, dan untuk 176 dari 225 kursi dalam sistem Paralel yang digunakan untuk badan legislatif Taiwan. Bagaimanapun juga, penggunaannya yang paling dikenal adalah untuk pemilihan majelis rendah Jepang dari tahun 1948 hingga 1993.

### 140. *Kelebihan.*

a. Perbedaan paling penting antara SNTV dan sistem-sistem pluralitas/mayoritas sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya adalah SNTV lebih baik dalam memfasilitasi representasi partai-partai minoritas dan kandidat-kandidat independen. Semakin besar daerah pemilihan (jumlah kursi dalam konstituensi), akan semakin proporsional sistem itu. Di Yordania, SNTV memungkinkan sejumlah kandidat pro-monarkis non-partai

yang populer terpilih, dan ini dipandang sebagai kelebihan dalam sistem partai yang masih bersifat embrio.

*b.* SNTV bisa mendorong partai-partai menjadi sangat terorganisasi dan menginstruksikan para pemilih mereka untuk mengalokasikan suara bagi kandidat-kandidat dengan cara yang memaksimalkan potensi sebuah partai untuk meraih kursi. Selain memberi para pemilih pilihan di antara para kandidat dalam daftar sebuah partai, SNTV disebut-sebut tidak terlalu memecah belah sistem partai seperti yang dihasilkan sistem PR murni. Selama 45 tahun lebih pengalaman menggunakan SNTV, Jepang memperlihatkan sistem “satu partai dominan” yang sangat kokoh.

*c.* Akhirnya, sistem ini dipuji karena mudah digunakan dan dipahami.

# Jepang: Beradaptasi dengan sebuah Sistem Pemilu Baru

Karen Cox

Pada tahun 1993 Partai Liberal Demokrat (LDP) yang lama mendominasi terpecah dan kehilangan kontrol atas ruang utama Diet (parlemen) Jepang dalam pemilihan umum yang menyusul. Salah satu capaian koalisi baru yang terbentuk sebagai penggantinya adalah pembaruan sistem pemilu, yang banyak dipandang sebagai sumber korupsi dan basis bagi dominasi sejak lama LDP.

Dalam sistem pemilu lama (SNTV), 511 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (majelis rendah) dipilih dari 129 daerah pemilihan yang masing-masing memiliki satu hingga enam kursi. Sistem ini sudah dipakai sejak 1947 dan menghasilkan pendekatan tersendiri terhadap pemilihan di antara partai-partai besar, terutama LDP. Dalam sistem ini semua partai yang berharap meraih cukup kursi untuk mendapatkan sebuah mayoritas atau minoritas signifikan minoritas kursi harus mengajukan banyak kandidat di sebagian besar distrik. Oleh karena itu, untuk memaksimalkan representasi mereka, partai-partai harus menemukan cara untuk memastikan setiap kandidat menjaring jumlah suara minimum yang diperlukan agar terpilih, bukannya menyuruh masing-masing kandidat mengikuti naluri alamiahnya dengan berusaha memaksimalkan suaranya. Seorang kandidat yang memperoleh suara melebihi “porsi wajarnya” bisa benar-benar merugikan kolega-kolega yang mendapatkan suara lebih sedikit: “suara berlebihan” kandidat A sudah cukup untuk menjegal langkah kandidat B dari partai yang sama untuk meraih kursi.

LDP mengatasi masalah ini melalui kebijakan-kebijakan partikularistik yang menysasar kelompok-kelompok pemilih tertentu dan memberi mereka “pork” serta manfaat-manfaat lainnya. Sebagai partai pemenang pertama dalam sistem SNTV, LDP mengontrol pembagian perolehan jabatan, dan ini menyulitkan berbagai partai oposisi untuk memunculkan tantangan yang efektif. Tidak mengherankan jika sistem ini berperan dalam menyuburkan korupsi. Lebih jauh, dalam sistem personal dan partikularistik semacam itu, pilihan dan perdebatan politik yang didasarkan pada isu-isu kebijakan substantif tidak diberi arti penting sebagaimana mestinya.

Pada awal 1990-an kemarahan warga terhadap sistem tersebut menghasilkan tekanan besar untuk melakukan reformasi pemilu. Ketidakmampuan LDP menyetujui

dan mengesahkan peraturan perundang-undangan pembaruan turut menyumbang perpecahan dalam partai itu yang menyerahkan kekuasaan kepada pihak oposisi (termasuk para pembelot LDP) pada tahun 1993. Konsep sebuah sistem dua partai bergaya A.S. dan seringnya pergantian partai-partai dalam pemerintahan semakin populer di kalangan politisi, akademisi dan media, bahkan sudah sebagai “peluru ajaib” yang akan memecahkan berbagai permasalahan dalam sistem politik Jepang. Akibatnya, banyak menyerukan pembentukan sebuah sistem daerah pemilihan dengan satu wakil (SMD). Meski begitu, para anggota dari partai-partai kecil di pemerintahan yang baru khawatir jika hal tersebut akan mendesak mereka keluar dari sistem dan karenanya mereka menentang langkah tersebut. Kompromi yang dihasilkan menciptakan sistem dua jenjang yang digunakan saat ini.

Sistem pemilu yang diperbarui adalah sistem Paralel yang terdiri atas dua jenjang—daftar PR dan daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil FPTP. Setiap pemilih memberikan satu suara di setiap jenjang. Dalam pemilihan pertama yang menggunakan sistem ini, pada tahun 1996, ada 200 kursi di jenjang PR yang dibagi antara 11 daerah pemilihan, dengan ukuran mulai dari tujuh hingga 33 kursi, dan 300 SMD di jenjang kedua. Berbagai upaya rasionalisasi mendorong Diet untuk mengurangi jumlah kursi PR menjadi 180 sebelum pemilihan kedua pada tahun 2000. Ke-11 daerah pemilihan PR kini mempunyai ukuran mulai dari enam sampai 29 kursi.

Dalam sebuah sistem Paralel, tidak ada mekanisme kompensasi untuk menyesuaikan keseluruhan jumlah kursi yang diraih masing-masing partai agar mencerminkan dengan lebih baik proporsi suara yang sebenarnya diterima. Dominasi kursi SMD atas kursi PR dengan demikian menguntungkan partai-partai besar yang dapat meraih kursi-kursi SMD. Dua jenjang sistem pemilu Jepang itu berkaitan dalam cara berbeda yang, bagaimanapun juga, lebih tidak lazim lagi. Undang-undang pemilu Jepang memungkinkan para kandidat mengikuti pencalonan ganda dengan maju dengan sebuah daftar PR dan untuk sebuah kursi SMD.

Walaupun jenjang PR secara teknis adalah daftar tertutup, ada juga ketentuan yang hingga kadar tertentu memungkinkan pemilih mempengaruhi peringkat kandidat dalam daftar. Partai-partai diperbolehkan menyampaikan daftar yang memberikan peringkat setara kepada beberapa atau seluruh kandidat yang dinominasikan dalam daftar partai maupun untuk sebuah SMD. Setelah mereka yang menang dalam SMD dicoret dari pertimbangan, peringkat terakhir mereka yang kalah di SMD dalam daftar PR ditentukan oleh sejauh mana masing-masing menjaring suara dibandingkan dengan pemenang di daerah pemilihannya.

Ketentuan ini memiliki sejumlah keuntungan bagi partai. Pertama, memungkinkan mereka melepaskan diri dari kerja-kerja yang sulit secara politis pemeringkatan para kandidat. Kedua, ketentuan ini mendorong para kandidat dengan peringkat sama dalam daftar PR untuk kampanye lebih giat demi meraih suara di daerah pemilihan mereka. Walaupun partai-partai banyak memanfaatkan pemeringkatan setara, mereka juga mempertahankan opsi untuk memberi beberapa kandidat peringkat-peringkat yang kuat. Ini juga berguna, karena peringkat yang lebih tinggi atau “aman” pada daftar PR bisa dipakai sebagai insentif untuk meyakinkan seorang kandidat agar maju di sebuah daerah pemilihan dengan satu wakil di mana peluang menangnya tidak banyak.

Ujian pertama bagi sistem ini berlangsung pada tahun 1996, dan secara umum hasilnya dianggap mengecewakan. Dalam tahun-tahun sejak undang-undang pemilu yang baru itu disahkan, LDP meneguhkan diri kembali dalam kekuasaan dan partai-partai oposisi mengalami beberapa kali bongkar pasang. Instabilitas ini menyebabkan bertahannya pola-pola sebelumnya, sebuah kemenangan telak bagi LDP, dan hanya menimbulkan gerakan kecil menuju sistem dua partai yang diharapkan. Sifat agak rumit sistem ini juga menghasilkan ketidakpuasan di kalangan pemilih, terutama berkenaan dengan fenomena kalahnya kandidat-kandidat SMD yang “dibangkitkankan kembali” dalam jenjang PR. Hasilnya sangat bertolak belakang dengan harapan terutama dalam kasus di mana para kandidat pada urutan pertama dan ketiga (dan kadang-kadang keempat) dari sebuah daerah dengan satu wakil meraih kursi tetapi kandidat urutan kedua (biasanya dari partai-partai oposisi dari yang paling kompetitif) malah gagal. Juga tidak jelas apakah ada penurunan signifikan tingkat korupsi dan politik uang.

Dalam pemilihan kedua dengan sistem baru itu, pada tahun 2000, terjadi pengurangan jumlah kandidat kompetitif yang bersaing memperebutkan kursi SMD. Namun, gerakan menuju sistem dua partai kembali hanya mencapai sedikit kemajuan ketika oposisi-oposisi non-komunis masih terpecah-pecah dan partai sentris Komeito beralih haluan dan bergabung dengan koalisi yang dipimpin LDP.

Ujian ketiga bagi sistem baru ini berlangsung pada November 2003. Pada September, Partai Liberal yang kecil bergabung dengan oposisi dominan Partai Demokrat (DPJ). Partai gabungan ini (yang mempertahankan nama DPJ) memperoleh hasil mencengangkan berupa 40 kursi dalam sebuah pemilihan yang memperlihatkan kegunaan manifesto partai untuk pertama kalinya. Partai-partai oposisi selebihnya yang berukuran signifikan kehilangan hampir semua kursi mereka. Di pihak pemerintah, LDP dan dua partai koalisinya yang lebih kecil juga kehilangan kursi, menyebabkan meleburnya partai kecil itu ke dalam LDP. Karena sebagian kursi terkonsentrasi di tangan kedua partai terkemuka, tinggal Komeito yang merupakan partai kecil signifikan. LDP masih dalam koalisi dengan Komeito, untuk sebagiannya karena ia membutuhkan dukungan Komeito di majelis tinggi, selain karena dukungan dari Komeito yang terorganisasi dengan baik berperan penting dalam kemenangan banyak kandidat-kandidanya di SMD.

Hasil pemilihan legislatif tahun 2003 mendukung gagasan bahwa efek pembaruan sistem pemilu tidak terasa seketika dan bahwa kebiasaan serta proses mengakar membutuhkan waktu untuk berubah. Hasil-hasil ini juga menunjukkan bahwa sistem anggota campuran tampaknya tidak akan menghasilkan konsolidasi utuh menjadi sebuah sistem dua partai bergaya A.S., karena keberadaan jenjang PR memungkinkan terus adanya pihak ketiga.

#### 141. Kekurangan

a. Partai-partai kecil yang suaranya tersebar luas mungkin tidak meraih kursi sama sekali, dan partai-partai yang lebih besar bisa mendapatkan bonus kursi besar yang mengubah sebuah pluralitas suara secara nasional menjadi sebuah mayoritas mutlak di lembaga legislatif. Walaupun proporsionalitas sistem ini bisa ditingkatkan dengan menambah jumlah kursi yang harus diisi di daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk, hal itu melemahkan hubungan pemilih-anggota parlemen yang begitu dihargai oleh para pendukung daerah pemilihan yang didefinisikan secara geografis. Daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk hingga 18 orang di Thailand, misalnya, adalah titik tertinggi yang bisa dikelola.

b. Sama seperti sistem apa pun di mana banyak kandidat dari partai yang sama bersaing memperebutkan satu suara, perpecahan dan perselisihan internal partai boleh jadi dipertegas. Hal ini bahkan bisa mendorong politik klientalistik di mana para politisi menawarkan suap pemilu untuk kelompok-kelompok pemilih tertentu.

c. Partai-partai perlu mempertimbangkan persoalan-persoalan strategis rumit nominasi maupun manajemen suara; mengajukan terlalu banyak kandidat bisa sama tidak produktifnya dengan mengajukan terlalu sedikit, dan perlunya sebuah partai mendisiplinkan para pemilih agar menyebarkan suara mereka secara merata ke seluruh kandidat partai tersebut adalah sesuatu yang sangat penting untuk dilakukan.

d. Karena SNTV hanya memberi pemilih satu suara, sistem mengandung beberapa insentif bagi politik-partai politik untuk menarik spektrum luas para pemilih dengan cara yang akomodatif. Sejauh mereka memiliki suara inti yang memadai, mereka bisa meraih kursi tanpa harus menyeru “orang luar”.

e. SNTV biasanya menimbulkan banyak suara terbuang, terutama jika persyaratan pencalonan bersifat inklusif, yang memungkinkan banyak kandidat untuk mengajukan diri.

#### **Limited Vote (LV)**

142. Seperti SNTV, *Limited Vote* (Suara Terbatas) adalah sebuah sistem pluralitas/mayoritas yang digunakan di daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk. Tidak seperti SNTV, para pemilih mempunyai lebih dari satu suara—tetapi suara yang ada lebih sedikit dari para kandidat yang akan dipilih. Penghitungannya identik dengan SNTV, di mana kandidat-kandidat dengan total suara terbanyak mendapatkan kursi.

Sistem ini digunakan untuk berbagai pemilihan tingkat lokal, sedangkan penggunaannya di tingkat nasional terbatas di Gibraltar dan Spanyol, di mana sistem ini biasa dipakai untuk memilih majelis tinggi, Senat, Spanyol sejak 1977. Dalam hal ini, dengan daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk yang besar, setiap pemilih memiliki satu suara yang kurang dari jumlah wakil yang dipilih.

Limited Vote adalah sebuah sistem pemilu berorientasi kandidat yang digunakan di daerah pemilihan berwakil majemuk di mana pemilih punya lebih dari satu suara, tetapi suara yang ada lebih sedikit dari ada calon yang akan dipilih. Kandidat-kandidat dengan total suara terbanyak mendapatkan kursi.

143. *Kelebihan dan Kekurangan.* Seperti SNTV, LV sederhana bagi pemilih dan relatif mudah dihitung. Tetapi sistem ini cenderung memberikan hasil yang kurang proporsional dibandingkan dengan SNTV. Banyak argumen terkait dengan kompetisi internal partai, masalah-masalah manajemen partai dan politik klientalistik berlaku untuk LV seperti pada SNTV.

### **Borda Count (BC)**

144. Sebuah contoh final—dan unik—desain sistem pemilu adalah modifikasi *Borda Count* yang digunakan di Nauru, sebuah negara yang mungil di Pasifik. *Borda Count* adalah sebuah sistem pemilu preferensial di mana pemilih menyusun peringkat para kandidat seperti dalam *Alternative Vote*. Sistem ini dapat dipakai di daerah pemilihan dengan satu wakil maupun daerah pemilihan berwakil majemuk. Hanya ada satu penghitungan, tidak ada penyisihan dan preferensi hanya dihitung sebagai “suara pecahan”: di modifikasi *Borda Count* yang dirancang oleh Nauru, preferensi pertama bernilai satu, preferensi kedua bernilai setengah, preferensi ketiga bernilai sepertiga dan seterusnya. Angka-angka tersebut dijumlahkan dan kandidat(-kandidat) dengan total suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang.

**Borda Count** – Sebuah sistem preferensial berorientasi kandidat yang digunakan di daerah pemilihan dengan satu wakil atau di daerah pemilihan berwakil majemuk di mana para pemilih menggunakan angka untuk menandai preferensi mereka pada surat suara dan setiap preferensi yang ditandai kemudian diberi nilai menggunakan langkah-langkah yang sama. Angka-angka itu dijumlahkan dan kandidat(-kandidat) dengan total suara terbanyak dinyatakan terpilih.

### **Jenjang-jenjang Sistem pemilu dan Sistem Hibrida**

145. Banyak sistem pemilu, pluralitas/mayoritas maupun proporsional, memiliki satu jenjang representasi: setiap pemilih di suatu negara memberikan suara sekali dan ada satu paket perwakilan yang dipilih. Dalam sistem-sistem Daftar PR satu jenjang, daftarnya mungkin adalah daftar tingkat nasional, seperti di Namibia dan Belanda, atau daftar tingkat daerah, seperti di Finlandia dan Swiss.

Dalam sistem-sistem campuran, biasanya ada dua jenjang perwakilan, wakil-wakil yang dipilih dengan sistem pluralitas/mayoritas dan mereka yang dipilih dengan sistem proporsional. Meski begitu, di Hongaria, ada tiga jenjang: perwakilan pluralitas/mayoritas dari daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil yang dipilih menggunakan TRS; dan perwakilan di tingkat daerah maupun nasional yang dipilih menggunakan Daftar PR.

Mungkin juga sebuah sistem pemilu memiliki dua jenjang tanpa bercampur karakter. Sistem proporsional dua jenjang bisa memiliki daftar nasional maupun daerah (seperti di Afrika Selatan) atau daftar daerah saja (seperti di Denmark). Dalam sistem pluralitas/mayoritas di British Virgin Islands, ada wakil-wakil terpilih dari daerah pemilihan dengan satu anggota menggunakan FPTP dan wakil-wakil dipilih dari Kepulauan secara keseluruhan menggunakan *Block Vote*.

**Tabel 6: Variasi-variasi dalam Representasi Proporsional**

Pilihan Suara			
Jenjang	Daftar Tertutup	Daftar Terbuka	Daftar Bebas
Satu: daerah	Misalnya: Spanyol, Makedonia	Misalnya: Latvia, Indonesia	Swiss, Luksemburg
Dua: nasional	Misalnya: Namibia, Moldova	Belanda	-
Ganda	Misalnya: Afrika Selatan, El Salvador	Misalnya: Swedia, Islandia	-

146. Sistem pemilu dengan dua jenjang atau lebih harus dibedakan dari sistem hibrida, di mana satu bagian dari sebuah negara memilih perwakilannya menggunakan satu sistem, dan bagian lain yang tersendiri dari negara itu memilih perwakilan menggunakan sebuah sistem yang berbeda. Di Panama, sekitar dua pertiga perwakilan dipilih dari daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk menggunakan Daftar PR, sementara sepertiga sisanya dipilih dari daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil menggunakan FPTP.

147. Tabel 7 merangkum kelebihan dan kekurangan sistem-sistem pemilu pokok. Perlu diingat bahwa kelebihan dan kekurangan yang disampaikan di sini bisa berbeda dari satu kasus dengan kasus lainnya dan tergantung pada banyak sekali faktor. Misalnya, jumlah pemilih bahkan bisa tinggi dalam sistem FPTP, dan sebuah sistem daftar PR bisa menghasilkan dukungan legislatif kuat bagi seorang presiden. Selain itu, apa yang dianggap sebagai suatu kelebihan dalam sebuah konteks atau oleh sebuah partai bisa saja dilihat sebagai sesuatu yang negatif dalam konteks lain atau oleh partai lain. Bagaimanapun juga, tabel ini benar-benar menyajikan sebuah tinjauan tentang implikasi potensial dari pilihan atas sistem pemilu. Tabel ini juga mengindikasikan hubungan antara pilihan sistem pemilu dan hasil politik/kelembagaan, bahkan mempertimbangkan efek-efek perbedaan dari detail dalam masing-masing jenis sistem pemilu.

Tabel 7: Lima Opsi Sistem pemilu: Kelebihan dan Kekurangan

	Kelebihan	Kekurangan
<b>Daftar Representasi Proporsional (Daftar RP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporsionalitas</li> <li>• Inklusivitas</li> <li>• Representasi minoritas</li> <li>• Sedikit suara terbuang</li> <li>• Lebih mudah bagi wakil perempuan untuk terpilih</li> <li>• Tidak (atau tidak terlalu) perlu membuat batas-batas</li> <li>• Tidak perlu melakukan pemilihan sela</li> <li>• Memfasiliasi pemilihan absentee</li> <li>• Membatasi pertumbuhan daerah-daerah satu partai</li> <li>• Kemungkinan jumlah pemilih lebih banyak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representasi geografis yang lemah</li> <li>• Masalah akuntabilitas</li> <li>• Dukungan legislatif yang lemah bagi presiden lebih besar peluang terjadinya dalam sistem presidensial</li> <li>• Pemerintahan koalisi atau minoritas lebih mungkin terjadi dalam sistem parlementer</li> <li>• Besar kekuasaan yang diberikan kepada partai-partai politik</li> <li>• Bisa menimbulkan inklusi partai-partai ekstremis dalam lembaga legislatif</li> <li>• Ketidakmampuan menjatuhkan sebuah partai dari kekuasaan</li> </ul>
<b>First Past The Post (FPTP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representasi geografis yang kuat</li> <li>• Memudahkan diberlakukannya akuntabilitas</li> <li>• Mudah dipahami</li> <li>• Menawari pemilih pilihan yang jelas</li> <li>• Mendorong oposisi yang koheren</li> <li>• Menyingkirkan partai-partai ekstremis</li> <li>• Memungkinkan pemilih memilih di antara berbagai kandidat</li> <li>• Dukungan kuat legislatif bagi presiden lebih berpeluang terjadi dalam sistem presidensial</li> <li>• Pemerintahan mayoritas lebih berpeluang terwujud dalam sistem parlementer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyingkirkan partai-partai minoritas</li> <li>• Menyingkirkan minoritas</li> <li>• Menyingkirkan perempuan</li> <li>• Banyak suara terbuang</li> <li>• Sering memerlukan pemilihan sela</li> <li>• Mensyaratkan penetapan batas</li> <li>• Bisa menimbulkan gerrymandering</li> <li>• Sulit menyelenggarakan pemungutan suara absentee</li> </ul>
<b>Sistem Dua Putaran (TRS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberi pemilih kesempatan kedua untuk membuat pilihan</li> <li>• Tidak banyak pemecahan suara dibandingkan dengan sistem pluralitas/ mayoritas lainnya</li> <li>• Mudah dipahami</li> <li>• Representasi geografis yang kuat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensyaratkan penetapan batas</li> <li>• Menghendaki putaran kedua yang mahal dan sering kali sulit secara administratif</li> <li>• Sering memerlukan pemilihan sela</li> <li>• Periode panjang antara pemilihan dan pengumuman hasilnya</li> <li>• Disproporsionalitas</li> <li>• Bisa memecah belah sistem partai</li> <li>• Bisa mendestabilisasi masyarakat yang sangat terbelah</li> </ul>

	<b>Kelebihan</b>	<b>Kekurangan</b>
<b>Sistem Paralel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inklusivitas</li> <li>• Representasi minoritas</li> <li>• Tidak banyak fragmentasi partai dibandingkan dengan Daftar PR murni</li> <li>• Bisa lebih mudah disepakati dari pada alternatif-alternatif lain</li> <li>• Akuntabilitas</li> <li>• Tidak banyak suara terbuang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem yang rumit</li> <li>• Mensyaratkan penetapan batas</li> <li>• Sering memerlukan pemilihan sela</li> <li>• Bisa menciptakan dua kelas perwakilan</li> <li>• Pemungutan suara strategis</li> <li>• Lebih sulit menyelenggarakan pemungutan absentee daripada dengan Daftar PR</li> <li>• Tidak menjamin proporsionalitas menyeluruh</li> </ul>
<b>Mixed Member Proportional (MMP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporsionalitas</li> <li>• Inklusivitas</li> <li>• Representasi geografis</li> <li>• Akuntabilitas</li> <li>• Tidak banyak suara terbuang</li> <li>• Bisa lebih mudah disepakati dari pada alternatif-alternatif lain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem yang rumit</li> <li>• Mensyaratkan penetapan batas</li> <li>• Sering memerlukan dua kelas perwakilan</li> <li>• Pemungutan suara strategis</li> <li>• Lebih sulit menyelenggarakan pemungutan suara absentee dari pada dengan Daftar PR</li> </ul>

## **Pertimbangan-pertimbangan tentang Representasi**

### ***Representasi Perempuan***

148. Ada banyak cara untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Sebagaimana dibahas dalam paragraf 107, sistem proporsional cenderung menghasilkan pemilihan lebih banyak perempuan. Sistem pemilu yang menggunakan besaran daerah pemilihan yang cukup besar mendorong partai-partai untuk mencalonkan perempuan dengan pertimbangan bahwa paket yang seimbang akan meningkatkan peluang keterpilihan mereka. Beberapa negara yang menggunakan Daftar PR mensyaratkan perempuan merupakan proporsi tertentu kandidat yang diajukan oleh tiap-tiap partai.

149. Di samping pilihan atas sistem pemilu, ada sejumlah strategi lain yang bisa digunakan untuk meningkatkan jumlah perwakilan perempuan.

*a.* Pertama, kursi-kursi yang dicadangkan, di mana sejumlah kursi tertentu dikhususkan bagi perempuan di lembaga legislatif. Kursi-kursi tersebut diisi oleh perwakilan dari daerah maupun partai politik menurut proporsi langsung dengan keseluruhan porsi suara nasional mereka. Kursi yang dicadangkan biasanya terdapat dalam sistem pemilu pluralitas/mayoritas, dan sering dituangkan dalam konstitusi suatu negara. Hal ini bisa dijumpai di beberapa negara, termasuk Afghanistan (dua perempuan untuk masing-masing 32 provinsi atau sekitar 25 persen kursi), Uganda (satu perempuan untuk masing-masing 56 distrik, atau sekitar 18 persen kursi) dan Rwanda (24 perempuan dipilih dengan pemungutan suara khusus perempuan, mencapai 30 persen kursi). Di India, kursi untuk otoritas lokal di beberapa negara bagian dibagi menjadi tiga kelompok: dalam tiap pemilihan, hanya perempuan yang bisa diajukan untuk satu

kelompok kursi, dengan demikian menjamin minimum sepertiga perempuan terpilih, dengan efek samping batas dua kali masa jabatan untuk laki-laki yang terpilih.

*b.* Kedua, undang-undang pemilu bisa mewajibkan partai-partai politik mengajukan sejumlah kandidat perempuan untuk pemilihan. Inilah yang paling sering dilakukan dalam sistem-sistem pemilu PR, misalnya di Namibia (30 persen kandidat di tingkat lokal) dan Peru (30 persen kandidat). Hal ini juga diwajibkan dalam komponen Daftar PR sistem MMP Bolivia (30 persen kandidat). Meski begitu, peraturan perundang-undangan tidak selalu menjamin bahwa target akan terpenuhi kecuali ada mandat penempatan yang tegas dan mekanisme penegakan yang menjamin perempuan ditempatkan dalam posisi bisa terpilih di daftar partai. Inilah yang terjadi di Argentina (30 persen dalam posisi dapat dimenangkan), Belgia (dua kandidat teratas harus diisi masing-masing jenis kelamin) dan Kosta Rika (40 persen dari posisi dapat dimenangkan).

*c.* Ketiga, partai-partai politik bisa menggunakan kuota internal bagi perempuan sebagai kandidat lembaga legislatif. Inilah mekanisme yang paling lazim digunakan untuk memajukan partisipasi perempuan dalam kehidupan politik, dan digunakan dengan derajat kesuksesan berbeda-beda di seluruh dunia: oleh ANC di Afrika Selatan, Partai Peronis (PJ) dan Persatuan Warga Negara Radikal (UCR) di Argentina, CONDEPA (Nurani Tanah Air) di Bolivia, Partai Revolusi Demokrat (PRD) di Meksiko, dan partai-partai Buruh di Australia dan Inggris, dan di seluruh Skandinavia. Penggunaan daftar kandidat terbaik khusus perempuan oleh Partai Buruh dalam pemilihan-pemilihan pada tahun 1997 di Inggris meningkatkan hampir dua kali lipat jumlah anggota parlemen perempuan, dari 60 menjadi 119.

Pada tahun 2004, 14 negara memiliki kuota yang ditetapkan dalam konstitusi (termasuk yang paling mutakhir adalah Afghanistan), 32 negara memiliki kuota yang dijamin peraturan perundang-undangan, dan setidaknya-tidaknya 125 partai di 61 negara menggunakan kuota partai sukarela mereka sendiri. Dalam hal pemilihan jenis sistem, 17 negara dengan sistem pluralitas/mayoritas memiliki kuota, dan ada 15 dalam sistem pemilu campuran dan 45 dalam sistem PR. Dua dari sistem “lain”—Afghanistan dan Yordania—memiliki kuota.

150. Sistem-sistem yang menjamin keterwakilan perempuan di lembaga legislatif berbeda-beda dalam hal kesuksesan dan konsekuensinya. Misalnya, kursi yang dicadangkan mungkin membantu menjamin perempuan dalam meraih jabatan terpilih, tetapi beberapa perempuan berpendapat bahwa kuota adalah cara mengambil hati, dan ujung-ujungnya menyingkirkan, perempuan. Terpilih sebagai anggota lembaga legislatif tidak selalu berarti diberi kekuasaan membuat keputusan substantif, dan di beberapa negara anggota lembaga legislatif perempuan, terutama yang dipilih dari kursi yang dicadangkan atau khusus, dijauhkan dari tanggung jawab pembuatan keputusan yang sesungguhnya. Tetapi di negara-negara lainnya perempuan menggunakan posisi yang diberikan kepada mereka oleh kuota untuk membuat kontribusi signifikan bagi pembuatan kebijakan dan mempengaruhi pembuatan kebijakan “tradisional”.

*Untuk detail lebih lanjut dan data lihat IDEA Stockholm University Global Database of Electoral Quota for Woman di [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).*

### **Representasi Minoritas**

151. Ada banyak cara juga untuk meningkatkan keterwakilan minoritas dan kelompok-kelompok komunal. Sekali lagi, sistem pemilu yang menggunakan besaran daerah pemilihan yang memadai mendorong partai-partai untuk mengajukan kandidat dari kelompok-kelompok minoritas dengan pertimbangan paket yang seimbang akan meningkatkan peluang keterpilihan mereka. Ambang batas yang sangat rendah, atau penghapusan sepenuhnya ambang batas formal, dalam sistem-sistem PR juga bisa memfasilitasi representasi kelompok-kelompok yang sampai saat kurang terwakili atau tidak terwakili. Dalam sistem-sistem pluralitas/ mayoritas pada khususnya, kadang-kadang di lembaga legislatif ada kursi yang dikhususkan bagi kelompok minoritas dan kelompok komunal.

152. Kursi yang dicadangkan bisa digunakan untuk menjamin keterwakilan kelompok-kelompok minoritas tertentu di lembaga legislatif. Kursi-kursi dicadangkan untuk kelompok-kelompok minoritas etnis atau agama di negara-negara yang beragam penduduknya seperti Kolombia (“komunitas kulit hitam”), Kroasia (minoritas Hongaria, Italia, Cek, Slovak, Ruthenia, Ukraina, Jerman dan Austria), India (suku dan kasta terdaftar), Yordania (Kristen dan Circassian), Niger (Tuareg), Selandia Baru (Maori), Pakistan (minoritas non-Muslim), Palestina (Kristen dan Samaritan), Samoa (minoritas non-pribumi), Slovenia (Hongaria dan Italia) dan Taiwan (penduduk asli).

Perwakilan dari kursi-kursi yang dicadangkan ini biasanya dipilih dengan banyak cara yang sama seperti perwakilan wakil lainnya, tetapi kadang-kadang dipilih hanya oleh anggota komunitas minoritas tertentu yang disebutkan dalam undang-undang pemilu. Pemilihan semacam ini memerlukan sebuah *community roll* (lihat paragraf 155– 157). Walaupun secara normatif sering dianggap baik untuk merepresentasikan komunitas-komunitas kecil yang penting, dipandang sebagai strategi yang lebih baik untuk merancang struktur yang menghadirkan sebuah lembaga legislatif representatif tanpa manipulasi terbuka atas undang-undang pemilu atau kewajiban hukum, dan kursi kuota mungkin menyuburkan kebencian populasi mayoritas dan mengawetkan kecurigaan antara berbagai kelompok budaya.

153. Bukannya memanfaatkan kursi yang dicadangkan secara, daerah bisa diwakili secara berlebihan (*over-represented*) untuk memudahkan peningkatan representasi kelompok-kelompok yang terkonsentrasi secara geografis. Di Inggris, orang-orang Skotlandia dan Wales mempunyai lebih banyak anggota parlemen di Majelis Rendah Inggris dari yang semestinya jika ukuran populasi saja yang dijadikan kriteria. Begitu pula halnya di daerah pegunungan Nepal. Kemungkinan lain adalah sistem “*best loser*” yang saat ini digunakan di Mauritius, di mana beberapa kandidat dengan polling tertinggi yang kalah dari kelompok etnis tertentu diberi kursi di lembaga legislatif untuk menyeimbangkan representasi etnis secara keseluruhan.

154. Batas-batas pemilu juga bisa dimanipulasi untuk meningkatkan representasi kelompok-kelompok tertentu. Undang-Undang Hak Pilih (*The Voting Rights Act*) di Amerika Serikat di masa lalu mengizinkan pemerintah membuat daerah-daerah pemilihan berbentuk ganjil dengan satu-satunya tujuan menciptakan distrik-distrik mayoritas Kulit Hitam, Latino atau Asia-Amerika; ini bisa disebut “*gerrymandering* afirmatif”. Bagaimanapun juga, manipulasi sistem pemilu apa pun untuk memajukan atau melindungi representasi minoritas jarang yang tidak menimbulkan kontroversi.

### **Representasi Komunal**

155. Sejumlah masyarakat yang heterogen secara etnis menerima konsep kursi yang dicadangkan hingga ekstensi logikanya. Bukan saja kursi dibagi berdasarkan basis komunal, tetapi seluruh sistem representasi dalam lembaga legislatif juga didasarkan pada pertimbangan komunal. Ada sebuah daftar pemilih terpisah untuk setiap masyarakat tertentu, yang hanya memilih wakil-wakil dari “kelompoknya sendiri” untuk lembaga legislatif.

Di Lebanon, daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk didefinisikan, di mana alokasi kursi antara berbagai kelompok agama ditentukan. Perwakilan dipilih dengan *Block Vote* dari *communal roll* secara terpisah untuk kursi-kursi yang dialokasikan bagi masing-masing kelompok agama. Di Fiji, para pemilih bisa memberi suara untuk kandidat komunal mereka sendiri maupun untuk kandidat-kandidat di daerah-daerah pemilihan “terbuka”.

156. Sebagian besar penyelenggaraan *communal roll* ditinggalkan setelah menjadi jelas bahwa pemilih komunal, walaupun menjamin representasi kelompok, sering memiliki efek tidak diinginkan yang merusak jalur akomodasi di antara kelompok-kelompok yang berbeda, karena tidak ada insentif bagi percampuran politik antara berbagai komunitas. Tugas untuk mendefinisikan seseorang adalah anggota dari kelompok tertentu dan mendistribusikan kursi secara adil di antara mereka yang juga penuh perangkat bahaya. Di India, misalnya, distrik-distrik terpisah yang sudah ada selama pemerintahan kolonial bagi orang Islam, Kristen, Sikh dan lain-lain dihapus pada saat kemerdekaan, walaupun beberapa kursi yang dicadangkan tetap ada untuk merepresentasikan suku-suku dan kasta-kasta terdaftar (lihat studi kasus). Sistem *communal roll* serupa yang digunakan di berbagai masa di Pakistan, Siprus dan Zimbabwe juga sudah ditinggalkan. Walaupun sejarah penggunaan kontroversial, Fiji terus memilih bagian lembaga legislatifnya dari *communal roll* tersendiri untuk warga pribumi Fiji, India, Rotuman dan para pemilih “umum”.

157. Jika beberapa penggunaan *communal roll* memberikan tugas menentukan siapa yang masuk kategori tertentu kepada suatu bentuk badan pendaftaran, beberapa yang lainnya memberikan pilihan ini kepada perorangan. Contoh dominan sistem *communal roll* yang masih berlaku di beberapa negara demokrasi kontemporer adalah *roll* terpisah opsional bagi para pemilih Maori di Selandia Baru. Para pemilih Maori bisa memilih dimasukkan dalam daftar pemilih nasional atau daftar khusus Maori,

yang kini memilih tujuh perwakilan Maori di badan legislatif. Kendati demikian, bisa dikatakan bahwa hasil pemilihan-pemilihan PR pertama Selandia Baru sejak tahun 1996 melemahkan dasar pertimbangan bagi sistem komunal: perwakilan Maori dua kali lebih banyak dipilih dari daftar umum daripada daftar khusus Maori.

### ***Waktu Pemilihan***

158. Pemilihan, baik untuk memilih lembaga-lembaga nasional, eksekutif, legislatif, tingkat negara maupun lokal, boleh jadi tidak mesti diselenggarakan dalam satu hari (atau pada hari-hari tertentu) melainkan dapat diselenggarakan dalam waktu terpisah. Alasan bagi pemisahan pemilihan selama periode waktu yang signifikan bisa bersifat praktis dan politis. Pemisahan waktu pelaksanaan pemilihan biasanya dilakukan dibutuhkan persiapan besar logistik (misalnya pemilihan majelis rendah India, Lok Sabha) atau ketika pertimbangan keamanan menghendaki. Pertimbangan administratif dan keamanan menyebabkan jauh lebih mudah bagi Komisi Elektoral India untuk menangani suara-suara legislatif menurut waktu dan negara bagian. Pemilihan legislatif dari satu negara bagian dengan negara bagian yang lain bisa terpisah beberapa pekan. Kesulitan dalam pemilihan-pemilihan dengan waktu berselang meliputi keamanan surat suara. Agar daerah yang melaksanakan pemungutan suara belakangan tidak dipengaruhi oleh daerah yang melaksanakan voting sebelumnya, surat suara perlu disimpan di titik terpusat yang aman sampai semua pemungutan suara dilaksanakan.

159. Yang lebih lazim adalah memberi jarak waktu untuk pemilihan presiden, legislatif dan negara federal. Ada bukti bahwa pelaksanaan pemilihan presiden dan badan legislatif pada hari yang sama bisa menuntungkan partai presiden, dan bisa menjadikan peluang fragmentasi eksekutif-legislatif lebih kecil dan dengan demikian menjadikan pemerintah lebih koheren—terutama di negara-negara demokrasi yang masih embrio. Meski begitu, jika ada keinginan untuk menegaskan pemisahan kekuasaan atau ada kemampuan logistik untuk yang layak maka mungkin perlu memisahkan pemilihan presiden dan legislatif.

### ***Pemungutan Suara Jarak Jauh***

160. Pemungutan suara jarak jauh dipakai di banyak negara, baik di negara-negara demokrasi lama maupun baru, di seluruh dunia, untuk memperluas partisipasi. Pemungutan suara jarak jauh bisa terjadi orang yang tidak berada di tempat pemungutan suara yang telah ditentukan atau berada di waktu yang lain, atau suara dapat dikirimkan melalui pos atau diberikan oleh pengganti yang ditunjuk. Ketika menentukan seseorang sebagai pemilih jarak jauh hanya diperlukan syarat minimal, pemungutan suara jarak jauh bisa mencapai proporsi signifikan dari total suara. Di Finlandia proporsinya mencapai 37 persen dari total perolehan suara dan dalam pemilihan legislatif pada tahun 2003 di Kepulauan Marshall proporsinya adalah 58 persen. Di Swedia, di mana biasanya angka itu mencapai sekitar 30 persen, pemilih juga dapat mengubah suara yang sudah diberikan jika akhirnya mereka bisa tiba di tempat pemungutan suara mereka yang sudah ditentukan pada hari pemilihan. Bagaimanapun juga, penggunaan mekanisme ini bisa jadi memiliki implikasi bagi desain sistem pemilu, dengan isu-isu integritas pemilihan yang kental.

161. Pemungutan suara jarak jauh paling mudah dikelola dengan Daftar PR nasional dengan hanya satu daftar per partai, dan paling rumit jika dikelola dengan sebuah sistem yang menggunakan daerah pemilihan dengan satu wakil. Apalagi jika pemungutan suara di luar negeri dilaksanakan, kepraktisan menyediakan surat suara yang tepat untuk setiap pemilih harus dipertimbangkan masak-masak. Meminta kedutaan besar suatu negara untuk menerbitkan surat suara mungkin tidak cocok dengan sebuah sistem yang memiliki jumlah signifikan daerah pemilihan, mengingat kesulitan logistik untuk memastikan setiap kedutaan besar menerima seleksi surat suara yang tepat dan memberikan surat suara yang tepat kepada setiap pemilih. Jika surat suara harus dikirim melalui pos, hal itu akan berpengaruh pada jadwal pemilihan.

162. Begitu sudah diberikan, suara dari luar negeri bisa dimasukkan dalam daerah pemilihan asal si pemilih absentee (seperti yang berlaku di Selandia Baru); bisa juga dihitung di daerah pemilihan tunggal (atau ganda) luar negeri (seperti yang dipakai Kroasia); atau disertakan pada satu atau beberapa daerah pemilihan tertentu (seperti yang digunakan Indonesia); atau cukup ditambahkan ke total perolehan suara nasional ketika kursi dialokasikan menurut sistem Daftar PR nasional (seperti di Belanda).

### Isu-isu Partisipasi Pemilih

163. Terdapat hubungan kokoh antara tingkat partisipasi dalam pemilihan dan sistem pemilu yang dipilih. Sistem-sistem PR pada umumnya dihubungkan dengan jumlah pemilih yang lebih tinggi. Dalam sistem-sistem sistem pluralitas/mayoritas, jumlah pemilih cenderung lebih tinggi ketika hasil pemilihan-pemilihan nasional lebih tinggi diperkirakan mendekati harapan daripada ketika sebuah terlihat yakin akan menang, dan juga lebih tinggi di tiap-tiap daerah pemilihan di mana hasilnya diperkirakan lebih mendekati harapan.

164. Sebagai langkah untuk meningkatkan legitimasi elektoral, beberapa negara, khususnya beberapa republik bekas Uni Soviet pasca-komunis, memberlakukan tingkat partisipasi minimum wajib: jika jumlah pemilih di suatu daerah pemilihan tidak mencapai, katakanlah, 50 per persen, pemilihan tersebut dianggap tidak sah. Namun, penggunaan tingkat partisipasi wajib ini bisa mendatangkan mimpi buruk administratif jika pemilihan-pemilihan yang diulang terus gagal mencapai tingkat partisipasi yang ditentukan, menyebabkan daerah-daerah pemilihan terkatung-katung dalam ketidakpastian. Ukraina, misalnya, menghapus ketentuan partisipasi wajib untuk pemilihan tahun 1998 menyusul pengalaman pengulangan berkali-kali pemilihan sela tidak bisa mencapai tingkat partisipasi yang ditentukan.

165. Beberapa negara mengatasi masalah partisipasi dengan menggunakan pemungutan wajib, termasuk Australia, Belgia, Yunani dan negara-negara di Amerika Latin. Meski begitu, banyak negara lain yang menolak pemungutan suara wajib karena alasan prinsip. Walaupun mungkin sama cocoknya dengan sistem pemilu yang mana pun, penggunaan cara ini bisa dipertimbangkan bersamaan dengan masalah-masalah terkait partisipasi pemilihan lainnya.

## Isu-isu Tambahan yang Relevan dengan Pemilihan Pasca-konflik dan Transisional

166. Dalam situasi pasca-konflik dan transisional, sering kali tidak ada banyak waktu bagi perdebatan dan refleksi. Momentum politik yang dimunculkan oleh perjanjian perdamaian atau oleh jatuhnya sebuah rezim otoriter bisa menimbulkan tekanan agar pemilihan-pemilihan dilakukan secepatnya. Walaupun pembahasan diskusi umum tentang kelayakan dan hambatan politis seputar pemilihan transisional berada di luar cakupan Buku Panduan ini, ada beberapa masalah dan tekanan khusus yang berhubungan dengan desain sistem pemilu.

167. Waktu yang dibutuhkan untuk menyiapkan infrastruktur bagi sistem pemilu yang berbeda sangat beragam. Misalnya, pendaftaran pemilih dan penetapan batas-batas daerah pemilihan adalah pekerjaan yang sama-sama memakan waktu yang bisa menimbulkan problem legitimasi. Pada satu titik ekstrem, jika seluruh pemilih memberikan suara langsung dan pemilih ditandai di tempat pemungutan suara, Daftar PR dengan satu daerah pemilihan nasional bisa dilaksanakan tanpa pendaftaran pemilih dan penetapan batas-batas daerah pemilihan. Pada titik ekstrem yang lain, sistem pluralitas/mayoritas dengan daerah pemilihan dengan satu wakil mungkin memerlukan kedua langkah tersebut jika tidak ada kerangka kerja yang bisa diterima. Bagaimanapun juga, sistem yang dipergunakan untuk pemilihan transisional pertama mungkin bukan yang paling cocok dalam jangka panjang—walaupun proses perubahan terus-menerus di mana para pemilih dan partai tidak pernah bisa beradaptasi dengan efek sistem tersebut juga mungkin tidak diharapkan.

168. Mereka yang merundingkan kerangka kelembagaan atau undang-undang pemilu yang baru bisa jadi menginginkan hasil seinklusif mungkin dan karena itu terdorong untuk memudahkan akses pada pemilihan dengan menetapkan kriteria longgar bagi pencalonan maupun dengan mengadopsi sebuah sistem pemilu di mana ambang batasnya—yang formal maupun yang efektif—rendah. Sebaliknya, sering ada kekhawatiran tentang fragmentasi sistem partai yang didorong oleh politik personalitas dan etnisitas, dan karena itu para juru runding serta perancang ingin menetapkan batas representasi yang lebih tinggi. Yang jelas, maraknya partai-partai yang bermunculan menjadi ciri pemilihan-pemilihan di negara-negara bangkit dari otoritarianisme, dan partai-partai yang tidak sukses biasanya hilang dengan sendirinya.

169. Kadang-kadang dikemukakan argumen bahwa, ketika membangun demokrasi di lingkungan politik yang rapuh atau terbelah, secara politis mungkin dikehendaki untuk memulai dengan pemilihan-pemilihan lokal dan seiring waktu mengembangkan pemilihan provinsi dan nasional jika infrastruktur dan situasi politik memungkinkan—seperti yang diusulkan di Sudan. Jika strategi semacam ini dipilih, penting untuk diperhatikan bahwa sistemnya dirancang untuk memenuhi persyaratan-persyaratan politik pemilihan lokal maupun mungkin dilaksanakan mengingat jadwal yang ada.

170. Ketentuan-ketentuan bagi pemungutan suara oleh pengungsi dan orang-orang terusir mungkin sangat signifikan dalam pemilihan pasca-konflik. Pengaruh dan pentingnya pemungutan suara di luar negeri digambarkan dengan baik oleh Bosnia dan Herzegovina. 314.000 pemilih, dari keseluruhan sekitar 2 juta, yang terdaftar untuk memilih berada di luar perbatasan negara pada tahun 1998, lebih setengah dari mereka berada di Kroasia dan bekas Republik Federal Yugoslavia (sekarang Serbia dan Montenegro), selebihnya berada di 51 negara lain. Dari jumlah tersebut 66 persen memberikan suara yang sah.

# BAB 4

BAB 4

## 4. Sistem Pemilu, Kerangka dan Tata Kelola Kelembagaan

171. Sistem pemilu sudah lama dianggap memiliki efek tertentu terhadap persoalan-persoalan tata kelola pemerintahan, pembuatan kebijakan dan stabilitas politik. Sistem-sistem pemilu yang berbeda memiliki implikasi mencolok bagi tata pemerintahan dalam sistem parlementer. Secara khusus, terdapat ketegangan yang melekat antara sistem pemilu yang memaksimalkan potensi bagi pemerintahan satu partai (misalnya, sistem pluralitas/mayoritas) dan sistem-sistem yang lebih memberi peluang bagi koalisi multipartai (misalnya sistem proporsional). Kedua konstelasi ini memiliki dampak kebijakan yang jelas: pemerintahan satu partai menjadikan lebih mudahnya pembuatan kebijakan yang tegas dan kejelasan tanggung jawab, sementara koalisi lebih berpeluang menghasilkan kebijakan-kebijakan yang lebih representatif dan pembuatan keputusan yang lebih inklusif. Di samping itu, pergeseran-pergeseran besar dalam kebijakan pemerintah lebih mudah mencapai dalam pemerintahan satu partai, sedangkan koalisi cenderung membahas dan memperdebatkan persoalan sebelum melakukan perubahan apa pun.

172. Hampir semua negara dengan konstitusi presidensial atau semi-presidensial memilih presiden langsung. Di samping itu, beberapa republik dengan konstitusi parlementer juga memilih kepala negara mereka secara langsung.

Dalam sistem presidensial, sejauh mana seorang presiden terpilih bisa mendapatkan mandat populer dan legitimasi banyak bergantung pada cara di mana dia terpilih. Presiden dengan dukungan mayoritas jelas cenderung mendapatkan jauh lebih besar legitimasi dan berada dalam posisi yang lebih kuat untuk memajukan agenda politiknya dibanding presiden yang terpilih dengan pluralitas kecil suara. Hal ini berdampak penting terhadap hubungan antara presiden dan badan legislatif. Seorang presiden yang dipilih dengan mayoritas mutlak jelas warga negara bisa mengandalkan legitimasi yang kuat dalam setiap konflik dengan badan legislatif. Sebaliknya, pemilihan Salvador Allende di Chile pada tahun 1970 dengan 36 persen suara, dan ditentang oleh Kongres sayap kanan, memudahkan terciptanya kondisi bagi kudeta militer pada tahun 1973.

173. Hubungan antara legislatif dan eksekutif berbeda-beda dalam sistem parlementer, semi-presidensial dan presidensial. Dalam sebuah sistem presidensial atau semi-presidensial, posisi presiden tidak tergantung pada bagaimana mempertahankan kepercayaan legislatif: presiden yang demikian tidak bisa diturunkan dari jabatannya berdasarkan pertimbangan kebijakan semata. Kendati demikian, pengalaman di Amerika Latin pada khususnya menunjukkan bahwa presiden yang dipilih langsung tanpa blok besar dukungan di badan legislatif akan sulit menjalankan pemerintahan dengan efektif.

Dalam demokrasi presidensial dan semi-presidensial, dengan demikian, sistem pemilu presiden dan legislatif perlu dipertimbangkan bersama, meskipun peran berlainan presiden dan badan legislatif melibatkan faktor-faktor berbeda dalam menghasilkan kedua pilihan sistem itu. Sinkronisasi atau tidak atas pemilihan dan ketentuan-ketentuan yang bisa mendorong atau mencegah fragmentasi partai dan hubungan antara partai-partai dan anggota yang terpilih harus dipertimbangkan pada saat yang sama.

### **Memilih Presiden**

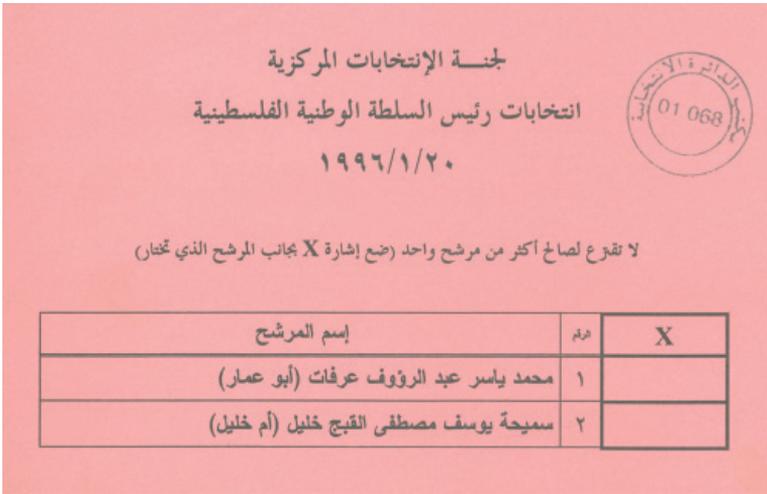
174. Pada dasarnya, sistem daerah pemilihan dengan satu wakil yang mana pun bisa digunakan untuk pemilihan presiden langsung. Ketika presiden harus dipilih sebagai kepala eksekutif negara, sering terdapat preferensi praktis dan normatif yang kuat pada sistem yang memastikan kemenangan dengan sebuah mayoritas mutlak. Mayoritas dari semua negara yang menggunakan pemilihan presiden langsung memakai sistem dua putaran.

175. Pemisahan dua putaran mendorong para kandidat terkemuka mengerahkan berbagai usaha untuk meraih dukungan putaran kedua dan sokongan dari mereka yang tersingkir dalam putaran pertama. Perjanjian tersebut kadang-kadang lebih banyak didorong oleh hasrat memperoleh kemenangan. Sehingga mungkin saja perjanjian-perjanjian itu tidak begitu mencerminkan kesesuaian kebijakan dan program dibandingkan dengan perjanjian-perjanjian pertukaran preferensi sebelum pemungutan suara yang disepakati antara para kandidat dalam sistem-sistem preferensial dengan satu hari pemungutan suara. Selain itu, pemilihan presiden yang diselenggarakan dengan sistem dua putaran meningkatkan biaya pemilihan dan sumber daya yang dibutuhkan untuk penyelenggaraannya, dan merosotnya partisipasi antara pemungutan suara putaran pertama dan kedua sering kali sangat tajam dan bisa berdampak merusak. Karena alasan inilah berbagai opsi lain seperti *Alternative Vote* dan *Supplementary Vote* semakin banyak dikaji.

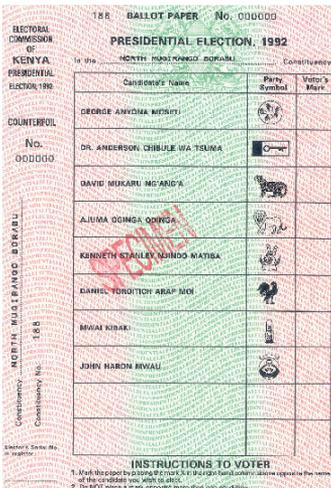
### **First Past The Post**

176. Cara paling mudah memilih presiden adalah memberikan jabatan kepada kandidat yang meraih pluralitas suara, walaupun kurang dari sebuah mayoritas mutlak. Inilah yang terjadi dalam pemilihan presiden di Bosnia and Herzegovina, Kamerun, Kepulauan Komoros, Guinea Ekuatorial, Guyana, Honduras, Islandia, Kiribati, Korea Selatan, Malawi, Meksiko, Palestina, Panama, Paraguay, Filipina, Rwanda, Singapura,

Taiwan, Tunisia, Venezuela dan Zambia. Jelas, itu memang sistem yang sederhana, murah dan efisien, tetapi dalam pertarungan multi-kandidat yang sangat kompetitif sistem itu membuka kemungkinan presiden akan dipilih dengan suara yang begitu sedikit hingga dia tidak dilihat sebagai pilihan mayoritas besar elektorat—bahkan mungkin saja menjadi target khusus mayoritas besar: mayoritas menentang. Contoh-contohnya meliputi Venezuela pada tahun 1993, ketika Rafael Caldera meraih kursi kepresidenan dengan 30,5 persen suara populer, dan pemilihan umum Mei 1992 di Filipina, ketika Fidel Ramos terpilih dari tujuh kandidat yang maju dengan hanya 24 persen dari suara populer. Taiwan mengalami pergeseran politik besar pada tahun 2000 ketika Chen Shuibian memenangkan kursi kepresidenan dengan hanya 39 persen suara, tidak sampai 3 persen di atas kandidat berikutnya.



*Surat suara pemilihan presiden FPTP Palestina*



*Surat suara pemilihan presiden FPTP Kenya*

177. Amerika Serikat adalah negara yang unik dalam hal melaksanakan pemilihan kepresidenan nasional dengan FPTP di tingkat negara federal. Pemenang FPTP di tiap-tiap negara federal meraih semua suara negara bagian tersebut dalam sebuah *electoral college*, dengan dua perkecualian, Maine dan Nebraska, di mana suara negara bagian dialokasikan dua untuk pemenang FPTP tingkat negara bagian, dan satu untuk pemenang FPTP daerah pemilihan kongres individual di negara bagian yang bersangkutan. *Electoral college* kemudian memilih presiden dengan mayoritas absolut. Hal ini bisa menimbulkan situasi di mana kandidat yang menang menjaring suara kurang dari *runner-up*—seperti yang terjadi pada tahun 2000 ketika kandidat Partai Republik George W. Bush menang meskipun mengumpulkan suara sekitar setengah juta lebih sedikit dari kandidat Demokrat, Al Gore.

### **Sistem Dua Putaran**

178. Seperti dalam pemilihan legislatif, salah satu cara menghindarkan kandidat terpilih dengan hanya proporsi kecil suara populer adalah menggelar pemungutan suara kedua jika tidak ada satu pun kandidat meraih mayoritas absolut pada putaran pertama. Putaran kedua ini bisa diikuti dua kandidat teratas (mayoritas mutlak) atau lebih dari dua kandidat (mayoritas pluralitas), seperti diuraikan di atas (lihat paragraf 96). Prancis, sebagian besar negara-negara Amerika Latin, kelima republik Asia Tengah pasca-Soviet, dan banyak negara di Afrika yang berbahasa Prancis menggunakan sistem dua putaran untuk memilih presiden mereka. Di belahan lain Afrika sistem ini dipakai oleh Angola, Cape Verde, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Kenya, Mozambik, Namibia, Nigeria, São Tomé dan Príncipe, Seychelles, Sierra Leone, Sudan, Tanzania, Uganda dan Zimbabwe; di Eropa, selain Prancis, dipakai oleh Armenia, Azerbaijan, Austria, Belarus, Bulgaria, Kroasia, Siprus, Finlandia, Georgia, Lithuania, Makedonia, Polandia, Portugal, Rumania, Rusia, Slovakia, Slovenia dan Ukraina; juga bisa dijumpai di Afghanistan, Haiti, Indonesia, Iran, Timor-Leste, dan Yaman.

179. Ada sejumlah adaptasi terhadap aturan-aturan tegas mayoritas mutlak dan mayoritas pluralitas ini. Di Kosta Rika kandidat bisa menang pada putaran pertama hanya dengan 40 persen suara; sebaliknya, di Sierra Leone putaran kedua hanya dihindari jika salah satu kandidat meraih 55 persen suara dalam putaran pertama. Di Argentina, seorang kandidat yang sukses harus menjaring 45 persen suara, atau 40 persen ditambah 10 persen lebih dari kandidat nomor dua. Sebuah ambang batas 40 persen yang setara dengan 10 persen margin berlaku di Ekuador.

180. Beberapa negara juga menetapkan angka minimum partisipasi untuk pemilihan presiden, biasanya 50 persen, seperti yang berlaku di Rusia dan banyak bekas republik Soviet; inilah mekanisme tambahan demi menjamin legitimasi hasilnya.



181. Di luar negara-negara di mana partai-partai bisa membentuk aliansi pemenang pra-pemilihan agar kandidat-kandidat presiden bisa dipilih pada putaran pertama (misalnya di Brazil pada tahun 1994 dan Cile pada tahun 1989 dan 1994), pengalaman sistem dua putaran tampaknya problematis di Amerika Latin. Misalnya, dalam pemilihan tahun 1990 di Peru, Alberto Fujimori mendapat 56 persen suara dalam putaran kedua, tetapi partainya hanya memperoleh 14 dari 60 kursi di Senat dan 33 kursi dari 180 di Dewan Perwakilan. Di Brazil pada tahun 1989, Fernando Collor de Melo terpilih dalam putaran kedua hanya dengan kurang sedikit dari setengah suara, tetapi partainya mendapat, dalam pemilihan legislatif terpisah, hanya tiga dari 75 kursi senat dan hanya 40 dari 503 kursi di dewan perwakilan. Tidak ada satu pun presiden Ekuador yang meraih dukungan mayoritas di badan legislatif sejak diberlakukannya sistem dua putaran untuk pemilihan presiden pada tahun 1978.

Problem-problem tata pemerintahan yang mengemuka menunjukkan pentingnya menimbang secara bersamaan berbagai ketentuan kelembagaan yang kait-mengait. Walaupun sistem dua putaran menghasilkan para presiden yang meraih dukungan putaran kedua dari mayoritas elektorat, sistem ini berjalan berdampingan dengan sistem pemilihan badan legislatif yang tidak menjamin adanya dukungan legislatif signifikan bagi para presiden itu. Di Brazil, khususnya, sistem ini mendorong perpecahan partai. Walaupun para kandidat yang sukses mampu mengumpulkan dukungan partai-partai lain di antara putaran pertama dan kedua, tak banyak yang bisa membuat mereka mempertahankan dukungan itu sesuai pemilihan.

**Pemungutan Suara Preferensial**

182. Salah satu cara mengatasi kekurangan sistem dua putaran adalah menggabungkan putaran pertama dan kedua ke dalam satu pemilihan. Ada beberapa cara untuk itu. AV jelas adalah salah satu solusinya; sistem ini dipakai untuk memilih presiden Republik Irlandia. Seorang kandidat di urutan bawah yang bisa mengumpulkan banyak suara preferensi kedua bisa mendahului kandidat yang menempati urutan lebih tinggi. Contoh paling mutakhir presiden yang menang melalui transfer preferensi dengan cara ini adalah terpilihnya Mary Robinson pada tahun 1990 sebagai presiden Irlandia.

183. Kemungkinan kedua adalah sistem preferensial yang digunakan untuk pemilihan presiden di Sri Lanka dan pemilihan wali kota London, yang dikenal sebagai *Supplementary Vote*. Para pemilih diminta untuk tidak hanya menandai kandidat pilihan pertama mereka, tetapi juga pilihan kedua mereka (dan, di Sri Lanka, ketiga). Cara melakukannya berbeda-beda: di Sri Lanka para pemilih diminta untuk menempatkan angka “1”, “2” dan “3” di sebelah nama kandidat, sama caranya seperti dalam sistem AV dan STV. Di London, nomor tidak diperlukan; surat suaranya terdiri atas dua kolom, masing-masing untuk satu suara pilihan pertama dan satu suara pilihan kedua. Para pemilih diminta menandai kandidat-kandidat pilihan pertama dan kedua sesuai kolom. Jadi, mereka tidak perlu menulis nomor sendiri.

184. Penghitungannya sama dalam kedua kasus: jika seorang kandidat memperoleh mayoritas absolut suara preferensi pertama, dia langsung dinyatakan terpilih. Namun, jika tidak ada kandidat yang meraih mayoritas absolut, semua kandidat selain dua yang teratas disisihkan dan suara kedua mereka (atau kedua dan ketiga, di Sri Lanka) dialihkan ke salah satu dari dua kandidat teratas tadi, sesuai urutan preferensi yang ditandai. Siapa yang mencapai jumlah suara terbanyak pada akhir proses ini dinyatakan terpilih. Dengan demikian sistem ini bisa mencapai dalam satu pemilihan apa yang dicapai sistem dua putaran dalam dua pemilihan, dengan penghematan biaya signifikan dan administrasi yang lebih efisien.

*Surat suara pemilihan presiden preferensial Sri Lanka*

1994 ජනරජපතිවරණය 1994 Presidential Election	විජේසා ඩයෝවරාජයාගේ ආචාර්යයා சந்திரிகா பண்டாரநாயக குமாரதுங்க Chandrika Bandaranaike Kumaratunga	
ප්‍රතිකර්ම කොමිෂන් Countertail	ගලප්පත්ති ආරච්චිගේ නිහල් கலப்பத்தி ஆரச்சிபே நிறைவல் Galappaththi Arachchige Nihal	
අනුමැතිය අනුමැතිය CM No.	ගාමිණී ධීසානායක காமினி திசாநாயக Gamini Dissanayake	
	ඒ. ජේ. රණසිංහ ஏ. ஜே. ரணசிங்க A. J. Ranasinghe	
	හරිශ්චන්ද්‍ර විජයතුංග ஹரிசந்திர விஜயதுங்க Harisichandra Wijayatunga	
සහභාගීන්ගේ අංකය வாக்காளரின் இய., No. of Voter	හඩ්සන් සමරසිංහ ஹட்சன் சமரசிங்க Hudson Samarasinghe	

185. Kekurangan sistem *Supplementary Vote* mencakupi kerumitan tambahannya dan fakta bahwa pemilih pada dasarnya diminta menebak siapa kedua kandidat teratas yang akan memanfaatkan sepenuhnya suara mereka.

186. Di luar perbedaan-perbedaan ini, AV maupun *Supplementary Vote* memiliki tujuan inti yang sama: memastikan siapa pun yang menang pemilihan akan mendapat dukungan mayoritas absolut dari pemilih. Penggunaan suara preferensi untuk mengungkapkan pilihan kedua menyebabkan tidak diperlukannya pemungutan suara putaran kedua, dan hasilnya adalah penghematan biaya yang signifikan maupun berbagai manfaat dalam hal administrasi, logistik dan keamanan.

### **Persyaratan Distribusi**

187. Tiga negara—Indonesia, Kenya dan Nigeria—menggabungkan pemilihan presiden mereka dengan apa yang disebut “persyaratan distribusi”, yang menghendaki para kandidat meraih suara daerah yang merata, di samping sebuah mayoritas absolut, sebelum bisa dinyatakan terpilih secara sah. Di Indonesia, yang menyelenggarakan pemilihan presiden langsung pertama pada tahun 2004, tim kandidat presiden dan wakil presiden yang andal diperlukan guna meraih mayoritas absolut suara nasional dan setidaknya-tidaknya 20 persen suara di lebih dari setengah provinsi yang ada untuk menghindari pemungutan suara putaran kedua. Persyaratan ini diilhami oleh Nigeria, negara yang juga besar dan mempunyai keragaman daerah, di mana para kandidat presiden tidak hanya harus meraih mayoritas absolut suara nasional tetapi juga memastikan setidaknya-tidaknya sepertiga suara di sekurang-kurangnya dua pertiga provinsi yang ada di negara itu.

188. Persyaratan distribusi memang ampuh dalam mendorong para kandidat presiden untuk menarik perhatian di luar basis kedaerahan atau etnis mereka sendiri, dan jika diterapkan dengan tepat bisa berfungsi dengan baik. Sayangnya, deskripsi terperinci dua persyaratan bagi kemenangan selalu menyertakan kemungkinan tak ada kandidat yang bakal mampu memenuhi keduanya. Penting bagi para perancang untuk memperhatikan kemungkinan ini dan menyertakan ketentuan-ketentuan untuk mengatasinya, karena sebuah sistem yang tidak menghasilkan pemenang dan metode untuk mendapatkan pemenang bisa menciptakan kekosongan kekuasaan yang membahayakan stabilitas.

Putaran kedua di Indonesia hanya memerlukan mayoritas sederhana untuk pemenang agar dinyatakan terpilih, tetapi Nigeria mempertahankan persyaratan distribusi untuk putaran kedua juga, yang membuka kemungkinan untuk putaran ketiga. Jika terjadi dalam praktek hal ini bisa berpengaruh pada lamanya periode pemilihan maupun pada sumber daya keuangan dan administrasi yang diperlukan.

Persyaratan distribusi memberlakukan prioritas strategis bagi para kandidat. Di Kenya, agar terpilih sebagai presiden seorang kandidat harus mendapatkan sebuah pluralitas secara keseluruhan dan setidaknya-tidaknya 25 persen suara di sekurang-kurangnya lima dari delapan provinsi. Meski begitu, sepanjang tahun 1990-an oposisi yang terbelah

membolehkan Daniel Arap Moi tetap menjadi presiden dengan kurang dari sebuah mayoritas absolut suara.

## **Pemilihan Majelis Tinggi**

189. Tidak semua badan legislatif hanya terdiri atas satu kamar; terutama di negara-negara besar, banyak yang bikameral. Sebagian besar kamar kedua (sering disebut majelis tinggi atau senat) ada untuk salah satu atau kedua alasan. Pertama, memberikan sebuah jenis representasi yang berbeda atau merepresentasikan kepentingan-kepentingan yang berbeda, sering kali daerah atau provinsi negara yang bersangkutan. Kedua, bertindak sebagai “peninjau dewan perwakilan”, untuk mengerem atau menunda keputusan-keputusan tergesa-gesa di majelis rendah. Kekuasaan mejelis tinggi lebih kecil daripada kekuasaan majelis rendah, apalagi kalau itu majelis peninjau. Di seluruh dunia, sekitar dua pertiga negara memiliki badan legislatif unikameral, sedangkan sepertiga sisanya semacam kamar kedua.

190. Struktur ini sangat bervariasi, tetapi secara umum kamar kedua paling lazim digunakan dalam sistem federal untuk mewakili unit-unit konstituen federasi. Misalnya, negara-negara bagian di Amerika Serikat dan Australia, Länder di Jerman dan provinsi-provinsi di Afrika Selatan, semuanya diwakili secara terpisah di majelis tinggi. Biasanya, ini melibatkan penekanan yang mengutungkan negara-negara bagian atau provinsi-provinsi kecil, karena di situ cenderung ada asumsi tentang kesetaraan representasi di antara mereka. Selain itu, banyak kamar-kamar kedua yang dicirikan oleh pemilihan-pemilihan yang berlainan waktu: setengah kamar dipilih setiap tiga tahun di Australia dan Jepang; sepertiga kamar dipilih setiap tahun kedua di Amerika Serikat dan India, dan seterusnya.

191. Beberapa negara dengan majelis tinggi yang bertindak sebagai “majelis peninjau” menetapkan batasan-batasan khusus pada mereka. Di Thailand, misalnya, senat kini dipilih, tetapi para senator tidak boleh menjadi bagian dari sebuah partai politik atau berkampanye untuk pemilihan.

192. Sebuah tipe representasi alternatif yang tidak begitu lazim adalah kamar kedua yang sengaja digunakan untuk mewakili kelompok-kelompok etnis, bahasa, agama atau kebudayaan tertentu. Sebuah kamar kedua mungkin memang sengaja menampung perwakilan masyarakat sipil. Di Malawi, misalnya, konstitusi menetapkan 32 dari 80 senator dipilih oleh para senator terpilih dari daftar kandidat yang diusulkan oleh “kelompok-kelompok kepentingan” sosial. Kelompok-kelompok ini meliputi organisasi perempuan, penyandang cacat, kelompok-kelompok kesehatan dan pendidikan, sektor bisnis dan pertanian, serikat buruh, tokoh masyarakat dan pemuka agama. *House of Lords* Inggris yang banyak difitnah itu kadang-kadang dipertahankan karena berisi orang-orang dengan keahlian kebijakan tertentu yang dapat mengontrol peraturan perundang-undangan pemerintah yang disusun oleh para politisi generalis. Serupa dengan itu, kamar kedua di negara-negara seperti Fiji dan Botswana digunakan untuk mewakili kepala-kepala suku tradisional, walaupun dalam kasus pertama para anggota ditunjuk sedang yang kedua dipilih.

193. Karena perbedaan-perbedaan ini, banyak kamar kedua yang sebagian dipilih, dipilih secara tidak langsung atau tidak dipilih. Mengenai mereka yang dipilih, sebagian besar yurisdiksi dipilih untuk mencerminkan peran-peran berbeda kedua majelis dengan menggunakan sistem-sistem pemilu berbeda untuk majelis tinggi dan majelis rendah. Di Australia, misalnya, majelis rendah dipilih dengan sebuah sistem *majoritarian* (AV) sedangkan majelis tinggi, yang mewakili berbagai negara bagian, dipilih menggunakan sebuah sistem proporsional (STV). Sehingga kepentingan-kepentingan minoritas yang normalnya tidak mampu memenangkan pemilihan majelis rendah masih mempunyai peluang untuk menang pemilihan, dalam konteks representasi negara bagian, di majelis tinggi. Di Indonesia, majelis rendah dipilih dengan daftar PR, sedangkan majelis tinggi menggunakan SNTV untuk memilih empat wakil dari setiap provinsi. Di Kolombia, walaupun kedua majelis itu dipilih dengan PR, Senat dipilih dari satu daerah pemilihan skala nasional, sehingga lebih besar kemungkinannya kepentingan-kepentingan partai-partai kecil dan minoritas terwakili dalam kamar itu.

### Jenjang-jenjang Berbeda Tata Pemerintahan

194. Sebagaimana disampaikan di atas, persyaratan-persyaratan untuk merancang sebuah sistem pemilu berbeda-beda menurut tipe badan yang akan dipilih serta fungsi dan kekuasaannya. Ketika sebuah sistem pemilu dirancang untuk melayani kepentingan supranasional, provinsi atau lokal, pertimbangan-pertimbangan yang digunakan dalam memilih sistem berbeda dari yang digunakan ketika merancang badan legislatif nasional.

### Memilih Badan Supranasional

195. Badan supranasional dengan kekuasaan pembuatan keputusan signifikan yang mencakupi sejumlah negara, seperti Parlemen Eropa, sampai saat ini masih jarang tetapi bisa saja menjadi lebih lazim seiring globalisasi politik dan agregasi kepentingan di tingkat regional. Uni Eropa mengadopsi, dan kemudian memberlakukan, sebuah persyaratan bagi semua negara anggota untuk menerima sebuah sistem proporsional bagi pemilihan Parlemen Eropa: 23 negara anggota menggunakan daftar PR, dan dua (Republik Irlandia dan Malta) menggunakan STV. Kursi dialokasikan ke negara-negara anggota secara tidak sepenuhnya proporsional dengan populasi tetapi menggunakan sistem berjenjang yang memberikan jumlah perwakilan yang sama untuk negara-negara yang kurang lebih berukuran sama tetapi juga merepresentasikan secara berlebihan negara-negara kecil.

196. Para perancang sistem semacam itu memberikan prioritas lebih besar untuk pemilihan sistem-sistem yang menghasilkan perimbangan regional dan partisan daripada representasi geografis lokal. Parlemen Eropa memiliki 732 anggota parlemen (*Members of European Parliament*) mewakili lebih dari 500 juta orang, yang menjadikan koneksi daerah pemilihan kecil antara pemilih dan wakil sebagai sesuatu yang mustahil.

197. Walaupun merupakan sebuah badan supranasional, Parlemen Eropa belum mencapai sebuah identitas pemilih terpisah di benak para pemilih, meskipun warga sebuah negara anggota juga diperbolehkan menjadi kandidat di negara anggota lain.

Pemilihan anggota parlemen ini untuk sebagian besarnya dilihat sebagai pertarungan antara partai-partai politik nasional di masing-masing negara anggota. Secara umum mungkin benar bahwa partai-partai politik nasional yang ada akan memainkan peran utama dalam pengembangan sistem-sistem pemilu supranasional dan bahwa tradisi-tradisi regional dominan di tingkat nasional (dalam kasus Parlemen Eropa, PR) mungkin juga mendominasi di tingkat supranasional.

# Parlemen Eropa: Pemilihan sebuah Badan Supranasional

Andrew Ellis dan Stina Larserud

Pada bulan Juni 2004 warga 25 negara Eropa mendatangi tempat-tempat pemungutan suara untuk memilih wakil-wakil mereka di Parlemen Eropa. Banyak yang melakukan hal tersebut untuk pertama kalinya, sedangkan yang lain adalah orang-orang yang menghuni negara-negara dengan pengalaman lebih dari lima kali pemilihan Parlemen sebelumnya. Pada tahun 2004, mereka semua melakukan pemilihan dengan sistem pemilu proporsional.

Peraturan perundang-undangan pertama yang mengatur pemilihan Parlemen Eropa lahir pada tahun 1976, ketika Undang-Undang Mengenai Pemilihan Perwakilan Majelis dengan Hak Pilih Universal Langsung disahkan. Sesuai namanya, undang-undang ini menetapkan prinsip-prinsip bagi pemilihan langsung wakil-wakil dari setiap negara anggota. Pada masa-masa awal Uni Eropa, para anggota Parlemen Eropa diusulkan oleh badan legislatif masing-masing negara anggota, tanpa masukan langsung dari elektorat. Sejak disahkannya Undang-Undang 1976 para anggota Parlemen Eropa dipilih langsung oleh mereka yang mempunyai hak pilih universal di setiap negara anggota; dan pada tahun 1979 pemilihan Parlemen Eropa pertama diselenggarakan di sembilan negara anggota waktu itu—Belgia, Denmark, Prancis, Republik Federal Jerman, Italia, Luksemburg, Belanda, Republik Irlandia dan Inggris—yang menghasilkan total 410 anggota terpilih.

Undang-Undang 1976 mengatur banyak hal mengenai pemilihan, seperti lamanya periode jabatan parlemen dan kelayakan kandidat, tetapi tidak dengan sendirinya mengatur sistem pemilu aktual yang digunakan dalam pemilihan-pemilihan tersebut. Kendati demikian, undang-undang ini memberi Parlemen Eropa tugas untuk menyusun usulan bagi sebuah prosedur pemilu yang seragam. Hingga prosedur semacam itu berlaku, undang-undang ini mengembalikan prosedur pemilihan ke ketentuan-ketentuan nasional negara-negara anggota.

Karena kebanyakan negara anggota pada saat itu menggunakan sistem PR dalam satu bentuk atau lainnya untuk memilih badan legislatif mereka, entah berdiri sendiri atau sebagai salah satu komponen sistem elektorat, maka sistem pemilu yang dipilih untuk digunakan Parlemen Eropa adalah sistem yang sederhana. Belgia, Denmark,

Republik Federal Jerman, Italia, Luksemburg dan Belanda sudah terbiasa dengan sistem daftar PR dalam satu atau lain bentuk, dan karena itu semua perwakilan mereka dipilih dengan sebuah sistem daftar PR (kecuali untuk satu wakil Greenland, disertakan dalam representasi Denmark, yang dipilih dengan FPTP hingga Greenland keluar dari Masyarakat Eropa pada tahun 1985). Republik Irlandia memilih wakil-wakilnya menggunakan sistem STV preferensialnya. Hanya ada dua perkecualian: Inggris dengan sistem pemilu FPTP dan Prancis dengan yang sistem Dua Putarannya untuk pemilihan nasional yang sama-sama tidak familier dengan sistem PR.

Inggris menyalin begitu saja sistem pemilu yang digunakan untuk pemilihan *House of Commons* (majelis rendah) dan menerapkannya untuk pemilihan Parlemen Eropa. Sistem ini sangat cocok untuk dua partai terbesar, Buruh dan Konservatif, dan menyulitkan partai ketiga mana pun untuk masuk arena. Penolakan terhadap sebuah perwakilan yang memegang mandat ganda juga turut berperan dalam penggunaan FPTP untuk pemilihan Parlemen Eropa di Inggris. Jika bertugas di Parlemen Eropa maupun Parlemen Inggris pada saat bersamaan dilarang, sebagaimana yang dikehendaki beberapa politisi Inggris, dan suatu bentuk PR juga diadopsi, maka daftar partai tampaknya akan berisi kandidat-kandidat tidak terkenal yang tidak terpilih dalam badan nasional atau lokal mana pun, yang akan berisiko mengurangi arti penting pemilihan. Sebuah sistem daerah pemilihan dengan satu wakil yang berorientasi kandidat, di mana para kandidat akan lebih dekat dengan elektoral mereka, dianggap sebagai solusi yang lebih baik.

Tak satu pun dari pemikiran ini diberlakukan untuk Irlandia Utara. Kepentingan untuk memastikan representasi komunitas mayoritas dan minoritas, ditambah fakta bahwa partai-partai Inggris, Skotlandia dan Wales biasanya tidak ikut dalam pemilihan di sana, menyebabkan dipakainya STV untuk tiga kursi Irlandia Utara. Sebuah upaya dilakukan untuk menggugat di pengadilan penggunaan FPTP untuk pemilihan Parlemen Eropa di Inggris, Skotlandia dan Wales berdasarkan persyaratan yang terkandung dalam undang-undang tentang prosedur elektoral seragam yang diusulkan, tapi gugatan ini kandas. Sistem yang dipakai di Inggris, Skotlandia dan Wales baru berubah pada tahun 1999 ketika Undang-Undang Pemilihan Parlemen Eropa disahkan, ketika Inggris mengantisipasi perubahan-perubahan yang akan diberlakukan saat proses yang melahirkan keputusan dewan tahun 2002 (lihat di bawah) berlangsung. Sejak tahun 1999, Inggris mengikuti negara-negara anggota lainnya dalam penggunaan sebuah sistem PR, memilih daftar PR dengan daftar tertutup dan daerah pemilihan regional.

Di Prancis—walaupun sistem dua putaran digunakan untuk pemilihan badan legislatif nasional—sebuah sistem daftar PR tertutup dengan satu daerah pemilihan nasional diadopsi pada awal 1977, sebelum pemilihan pertama Parlemen Eropa pada tahun 1979. Ada banyak alasan untuk ini. Salah satu kelebihan utama sebuah sistem pluralitas/mayoritas—pembentukan sebuah pemerintahan mayoritas yang stabil—jelas tidak relevan untuk pemilihan-pemilihan ini, dan representasi proporsional semua partai politik dipandang sebagai kriteria yang jauh lebih penting bagi desain sistem pemilu. Daerah pemilihan berukuran nasional dipadukan dengan 5 persen ambang batas itu dianggap menciptakan perimbangan antara proporsionalitas tingkat tinggi di satu sisi, dan keinginan untuk menyisihkan partai-partai dengan

sedikit dukungan di sisi lain. Kemampuan mengisi kursi kosong di antara pemilihan-pemilihan dengan orang berikutnya di dalam daftar, dengan demikian meniadakan kebutuhan menyelenggarakan pemilihan sela, adalah kelebihan lain yang menyebabkan diadopsinya sistem daftar PR. Setelah lima pemilihan, keinginan untuk memperkuat hubungan antara pemilih dan perwakilan, dan keinginan bagi representasi geografis lebih besar (jumlah tidak proporsional banyaknya mereka yang terpilih adalah warga Paris), menyebabkan daerah pemilihan skala nasional ditinggalkan sebelum pemilihan tahun 2004. Penggantinya adalah delapan daerah pemilihan berwakil majemuk untuk pemilihan 78 perwakilan Prancis di Parlemen Eropa.

Peraturan perundang-undangan penting berikutnya bagi pemilihan Parlemen Eropa didahkan pada tahun 2002 dengan Keputusan Dewan 8964/02 yang mengamandemen Undang-Undang Mengenai Pemilihan Perwakilan Majelis dengan Hak Pilih Universal Langsung—sebuah amandemen bagi Undang-Undang 1976. Dua puluh enam tahun setelah pemberlakuan ketentuan-ketentuan bagi pemilihan langsung, keputusan ini menetapkan sebuah keluarga sistem pemilu bersama bagi pemilihan Parlemen Eropa untuk semua negara anggota. Pasal 1 mengatakan: “Di setiap Negara Anggota, anggota-anggota Parlemen Eropa akan dipilih berdasarkan representasi proporsional, menggunakan sistem daftar atau suara tunggal yang bisa dialihkan.” Untuk pemilihan tahun 2004, seluruh 25 negara anggota pun menggunakan sistem pemilu PR.

Walaupun termasuk dalam keluarga yang sama, semua sistem itu juga berbeda dalam beberapa hal. Dua puluh tiga negara (Austria, Belgia, Siprus, Republik Cheska, Denmark, Estonia, Finlandia, Prancis, Jerman, Yunani, Hongaria, Italia, Latvia, Lithuania, Luksemburg, Belanda, Polandia, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spanyol, Swedia dan Inggris) menggunakan Daftar PR, sedangkan Malta dan Republik Irlandia menggunakan *Single Transferable Vote*. Perbedaan ini sudah bisa diperkirakan sebetulnya, karena sistem Daftar PR merupakan setidak-tidaknya sebagian dari sistem pemilu bagi badan legislatif nasional 21 dari 23 negara (kecuali Prancis dan Inggris), sedangkan Republik Irlandia dan Malta sama-sama menggunakan STV untuk pemilihan nasional mereka.

Di 23 negara yang menggunakan daftar PR, sebagian menggunakan daftar tertutup, sedangkan sebagian yang lainnya memilih daftar terbuka—sebuah pilihan yang dalam banyak kasus mencerminkan dengan pas pemilihan-pemilihan nasional, walaupun Yunani adalah perkecualian. Begitu pula, beberapa negara anggota, terutama negara-negara kecil, memilih anggota-anggota mereka dari satu daerah pemilihan nasional, sedangkan beberapa yang lain membentuk sejumlah daerah pemilihan di tingkat regional.

Ambang batas untuk mendapatkan perwakilan di negara-negara anggota yang berbeda juga bervariasi. Keputusan tahun 2002 membolehkan masing-masing negara menentukan ambang batas, tapi menetapkan ambang batas formal 5 persen untuk semua negara anggota. Beberapa negara, misalnya Siprus, Hongaria dan Swedia, menggunakan ambang batas formal, untuk sebagian besarnya kembali mencerminkan apa yang mereka gunakan di tingkat nasional (walaupun Belgia, yang menggunakan ambang batas formal untuk pemilihan nasional, tidak melakukannya untuk pemilihan Parlemen Eropa). Bukan hanya ambang batas formal, diperlukan juga tingkat dukungan aktual untuk mendapatkan representasi—ambang batas alami—yang sangat berlainan

di antara negara-negara anggota. Alasan bagi variasi ambang batas terletak pada kombinasi jumlah perwakilan yang dipilih dari masing-masing negara dan tingkat apa daerah pemilihan ditentukan (lebih khusus lagi, jumlah perwakilan yang dipilih dari tiap-tiap daerah pemilihan). Italia, dengan satu daerah pemilihan tingkat nasional dan 78 perwakilan yang dipilih, memiliki ambang batas efektif sangat rendah di bawah 1 persen, sementara empat daerah pemilihan dan 13 perwakilan Republik Irlandia menyebabkan seorang kandidat yang sukses dalam sistem STV harus meraih proporsi suara yang jauh lebih tinggi. Pada tahun 2004, kandidat-kandidat yang menang di Irlandia menerima antara 12,9 dan 25,9 persen dari suara preferensi pertama di daerah pemilihan mereka.

Walaupun keluarga sistem pemilu bersama sudah ditetapkan untuk pemilihan Parlemen Eropa, tak banyak isyarat adanya momentum bagi integrasi lebih lanjut. Walaupun kelompok-kelompok partai dibentuk di Parlemen Eropa, tidak ada isyarat bahwa partai-partai nasional bersedia melepaskan peran utama signifikan bagi partai-partai pan-Eropa. Dengan demikian terdapat kemungkinan besar bahwa keputusan-keputusan tentang detail sistem pemilu akan tetap berada di tangan para politisi nasional, dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan mereka sendiri dan tradisi-tradisi nasional mereka.

Tampaknya perdebatan akan terpusat pada rendahnya partisipasi pemilih dalam pemilihan Parlemen Eropa, yang tetap menjadi keprihatinan utama dari negara-negara anggota Uni Eropa. Walaupun semua negara menggunakan sebuah sistem PR—sebuah keluarga sistem pemilu yang biasanya terkait dengan jumlah pemilih lebih tinggi daripada sistem-sistem lainnya—partisipasi pemilih masih sangat rendah. Dalam pemilihan tahun 2004, 15 negara yang merupakan anggota sebelum perluasan pada tahun 2004 memiliki rata-rata partisipasi pemilih 52,9 persen, dan 10 negara anggota baru bahkan lebih rendah lagi angkanya, 40,2 persen. Tampaknya sejauh elektorat melihat pemilihan Parlemen Eropa sebagai sesuatu yang sekunder, tanpa banyak kejelasan tentang perubahan apa yang dihasilkan ketika representasi berubah karena pemilihan, minat dan partisipasi pemilih akan tetap rendah. Sistem pemilu yang digunakan tidak dipandang sebagai sebuah unsur kontroversial, dan hanya ada sangat sedikit perdebatan serius tentang amandemen sistem itu. Karena itulah tampaknya sistem pemilu tersebut akan terus ada di masa mendatang.

## Memilih Majelis-majelis Federal/Negara Bagian dan Yurisdiksi Otonomi

198. Badan legislatif daerah atau negara bagian dalam sebuah federasi dapat menggunakan sistem elektoral yang sama seperti yang digunakan badan legislatif nasional (simetris), seperti yang terjadi dalam Sistem PR daftar tertutup Afrika Selatan, atau mungkin juga menggunakan sistem yang berbeda (asimetris), seperti di Inggris, di mana Parlemen Skotlandia dan Majelis Nasional Wales dipilih dengan MMP sedangkan badan legislatif nasional dipilih dengan FPTP. Sistem untuk badan legislatif negara bagian mungkin mengutamakan inklusi kelompok-kelompok minoritas dalam wilayahnya atau keseimbangan antara kepentingan perkotaan dan pedesaan. Semakin otonom suatu daerah, semakin sedikit tekanan bagi tata laksana elektoralnya agar mencerminkan tata laksana negara bagian atau provinsi lain. Fakta bahwa ia merupakan yurisdiksi otonom menyiratkan bahwa sifat dan kebutuhannya sangat wilayah-wilayah lain.

## Memilih Otoritas Lokal

199. Semua sistem pemilu yang diuraikan dalam buku panduan ini dapat digunakan di pemerintahan tingkat lokal atau kota praja, tetapi sering ada sejumlah pertimbangan khusus yang timbul dari peran khas pemerintah lokal. Yang jelas, karena pemerintah lokal lebih terkait dengan urusan pokok kehidupan sehari-hari, representasi geografis pun lebih sering diutamakan. Penggunaan pemilihan lokal sebagai langkah menuju demokratisasi adalah contohnya (lihat studi kasus China).

200. Daerah pemilihan dengan satu wakil dapat digunakan untuk memberi suara bagi setiap lingkungan dalam urusan lokal, apalagi jika partai politik lemah atau tidak ada. Daerah yang kecil biasanya sangat homogen. Kadang-kadang hal ini dilihat sebagai sesuatu yang baik, tetapi jika keragaman dalam sebuah distrik pemerintah lokal diperlukan maka prinsip dasar pengaturan daerah pemilihan bisa diterapkan. Di sini, batas-batas daerah pemilihan bukan lingkaran yang dibuat di sekitar lingkungan yang dimaksud melainkan segmen-segmen sebuah lingkaran yang berpusat pada pusat kota dan berakhir di pinggiran kota. Oleh karena itu sebuah daerah pemilihan meliputi pemilih perkotaan maupun pinggiran kota, dan membentuk percampuran kelas ekonomi dan etnis.

201. Sebaliknya, kota praja di beberapa negara yang menggunakan sistem PR untuk pemerintahan lokal memiliki sebuah daerah pemilihan PR daftar tunggal yang secara proporsional mencerminkan seluruh opini politik berbeda-beda di kota itu. Tetapi untuk mencapai hal ini mungkin diperlukan ruang spesifik bagi perwakilan asosiasi-asosiasi lokal yang tidak didorong oleh ideologi partai politik untuk mengajukan daftar, dan mungkin juga bagi kandidat-kandidat independen untuk diajukan sebagai daftar satu orang.

202. Juga benar bahwa pilihan sistem pemilu lokal mungkin saja dibuat sebagai bagian dari kompromi yang melibatkan sistem bagi badan legislatif nasional. Sebagai contoh, di beberapa negara demokrasi baru seperti Kongo (Brazzaville) dan Mali, tradisi dan pengaruh Prancis menghasilkan sebuah Sistem Dua Putaran untuk badan legislatif nasional, sementara keinginan untuk menjadi inklusif dan lebih mencerminkan sepenuhnya loyalitas regional dan etnis menghasilkan pilihan PR untuk pemilihan tingkat kota praja.

# Cina: Pemilihan Komite Desa: Langkah Pertama sebuah Perjalanan Panjang?

Dong Lisheng dan Jørgen Elklit

Dengan diberlakukannya “sistem tanggung jawab kontrak rumah tangga” di pedesaan Cina pada akhir tahun 1970-an, para petani mulai berproduksi untuk keluarga mereka. Karena produksi didesentralisasi, organisasi berorientasi kolektif Komune Rakyat menjadi ketinggalan zaman.

Komite warga desa awal (VC) muncul di Daerah Otonom Guangxi pada tahun 1980–1. Dibentuk tanpa sepengetahuan otoritas setempat, organisasi ini diciptakan oleh para tetua desa, mantan kader dan warga desa berpikiran komunitas. Tujuannya adalah mengatasi merosotnya ketertiban sosial dan meluasnya krisis politik ketika brigade dan tim produksi tidak lagi berfungsi di tingkat akar rumput. Dalam beberapa bulan, pejabat setempat melaporkan perkembangan ini ke pemerintah pusat. Para pemimpin Kongres Rakyat Nasional (NPC) mendorong berbagai eksperimen dengan bentuk organisasi baru ini.

Pada tahun 1982, VC dicantumkan dalam konstitusi sebagai organisasi massa swa-pemerintahan terpilih (Pasal 111). Bertolak belakang dengan hubungan antara komune dengan brigade produksi atau tim produksi, pemerintahan kota—tingkat pemerintahan terendah—yang baru saja dipulihkan tidak memimpin VC tetapi memberinya panduan. Perbedaan lain adalah pemberlakuan pemilihan langsung oleh semua pemilih yang memenuhi syarat. Pada tahun 1987, Undang-Undang Organik Sementara Komite Desa disahkan, menetapkan prinsip-prinsip umum bagi pemilihan langsung VC dan mendefinisikan tugas serta tanggung jawab VC. Pelaksanaan undang-undang itu, termasuk pengesahan peraturan-peraturan terperinci, diserahkan kepada otoritas provinsi dan di bawahnya. Kualitas pemilihan dan pelaksanaan secara keseluruhan sangat beragam, dan setelah sepuluh tahun mungkin hanya 25 persen dari lebih dari 658.000 desa (angka terakhir, akhir tahun 2002) di Cina yang mengalami pemilihan langsung sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Pada tahun 1998, NPC mengubah status Undang-Undang Organik itu menjadi permanen. Undang-undang ini menjelaskan dan membenahi beberapa aspek prosedur pemilihan yang telah ditentukan dan memperkuat aturan-aturan tentang transparansi dan kontrol populer atas VC. Undang-undang permanen ini oleh banyak kalangan

dipandang sebagai konsolidasi politik dan hukum proses pemilihan desa, tetapi pelaksanaan seutuhnya masih menjadi tantangan—mungkin bahkan lebih berat lagi setelah pemberlakuan standar-standar yang lebih sulit, misalnya, sehubungan dengan bilik suara rahasia dan pengajuan langsung kandidat. Kualitas pemilihan di seluruh negeri masih sangat beragam.

Para anggota VC dipilih untuk tiga tahun masa jabatan, tanpa batasan berapa kali masa jabatan seseorang dapat dipilih kembali. VC biasanya beranggotakan tiga sampai tujuh orang, salah satu dari mereka adalah ketua dan satu atau dua adalah wakil ketua. Walaupun terdapat perbedaan dari satu provinsi dengan provinsi yang lain, pada umumnya VC mengawasi semua urusan administrasi desa, termasuk manajemen anggaran, fasilitas umum, penyelesaian sengketa, keselamatan umum, ketertiban sosial dan keamanan, masalah kesehatan dan manajemen bisnis lokal. Sebuah desa yang besar bisa berpenduduk dari lebih dari 10.000 jiwa, sedangkan yang kecil mungkin hanya berpenduduk beberapa ratus jiwa. “Rata-rata desa” berpenduduk 1.000–2.000 jiwa.

VC bertanggung jawab kepada Majelis Desa atau Majelis Perwakilan Desa. Karena Majelis Desa bersidang hanya sekali atau dua kali setahun, Majelis Perwakilan Desa, yang terdiri atas 25–50 wakil dari desa dan dipilih oleh Kelompok Kecil Warga Desa, memainkan peran lebih besar dalam pengambilan keputusan dan pengawasan VC. Sebuah Komite Pemilihan Desa bertugas mengurus pemilihan desa.

Pemilihan desa saat sudah diselenggarakan di seluruh 31 provinsi, daerah otonom dan kota praja. Pada tahun 2003, provinsi Fujian dan Liaoning, dua pelopor dalam hal ini, masing-masing sudah menyelenggarakan delapan dan tujuh pemilihan, dan 19 provinsi menyelenggarakan antara empat dan enam pemilihan. Setidak-tidaknya sebuah provinsi menyelenggarakan pemilihan desa pertamanya pada tahun 2000. Tidak ada satu hari pemilihan serempak bagi semua pemilihan VC di seluruh negeri. Selama tahun pemilihan yang ditentukan untuk sebuah provinsi, pemerintah daerah dan kota di provinsi itu bersama-sama memutuskan hari-hari pemilihan untuk desa-desa dalam yurisdiksi mereka.

Setiap pemilihan mengikuti kerangka dasar yang sama. Langkah pertama dalam proses ini adalah pendaftaran pemilih, yang ditangani oleh Komite Pemilihan Desa. Sebuah daftar pemilih harus dikerjakan dan diumumkan 20 hari sebelum pemilihan. Pemilih diperbolehkan menggugat daftar itu. Kecuali bagi yang dicabut hak-hak politiknya, semua orang yang berusia 18 ke atas berhak memilih dan dipilih tanpa memandang etnis, ras, jenis kelamin, profesi, latar belakang keluarga, keyakinan agama, tingkat pendidikan, properti atau lamanya menetap dalam suatu komunitas. Salah satu tantangan penting adalah banyaknya pemilih yang alamat pendaftarannya adalah “kampung halaman” mereka tetapi tinggal dan bekerja di tempat yang jauh, sering kali kawasan kota besar. Sulit atau tidak mungkin bagi kebanyakan pemilih semacam itu kembali ke desa mereka pada hari pemilihan. Pada saat yang sama, mereka tidak bisa mengikuti pemilihan di kota tempat mereka bekerja dan tinggal. Akhirnya, mereka tidak bisa menggunakan hak pilih.

Setelah pendaftaran pemilih, kandidat diajukan langsung oleh warga desa. Di sebagian besar provinsi, persyaratannya adalah satu kandidat lagi lebih banyak dari kursi untuk ketua, wakil ketua, dan anggota biasa. Dalam tahun-tahun belakangan, pencalonan di beberapa provinsi dilakukan dengan cara warga desa menghadiri

pertemuan Majelis Desa maupun pertemuan Kelompok Kecil Warga Desa, sedangkan perkembangan terbaru di beberapa provinsi lain adalah tidak adanya pencalonan pra-pemilihan. Di daerah-daerah semacam itu, para pemilih menerima selembar kertas kosong maupun kertas suara kosong dengan hanya posisi-posisi berbeda yang disebutkan di atas kolom terkait. Jika pemilihan gagal menghasilkan komite baru atau untuk mengisi semua posisi, secara de facto pemilihan itu menjadi pemilihan putaran pertama, yang disusul dengan pemilihan lanjutan.

Pemilihan final harus dilakukan secara langsung. Penggunaan surat suara rahasia bilik (atau kamar) pemungutan suara bersifat wajib di sebagian besar provinsi. Ada tiga cara pemungutan suara: (a) suara massal, di mana semua pemilih mendatangi tempat pemungutan suara terpusat di pagi hari, memberikan suara, dan tetap di sana sampai akhir penghitungan; (b) pemungutan suara individual di sepanjang hari pemilihan; dan (c) pemungutan suara diwakilkan atau absente, atau “kotak keliling”. Sebagian besar provinsi menggunakan pemungutan massal. Surat suara yang digunakan berisi nama kandidat yang dicantumkan di bawah jabatan yang mereka perebutkan; dan pemungutan suara dilakukan dengan pemilih menandai nama-nama kandidat yang ingin dipilihnya. Pemilih dapat menandai sebanyak kandidat sebanyak jabatan yang ada (satu ketua, satu atau dua wakil ketua, dan beberapa anggota komite) di suatu desa. Agar pemilihan dianggap sah, mayoritas absolut pemilih yang memenuhi syarat harus memberikan suara mereka dan kandidat yang menang wajib meraih 50 persen dari suara plus satu. Jika tidak ada kandidat yang meraih mayoritas, pemilihan lanjutan diadakan dalam tempo tiga hari. Dalam pemilihan lanjutan, kandidat hanya perlu mendapatkan 33 persen perolehan suara. Pemenang menduduki jabatan mereka saat itu juga.

Pemilihan desa merupakan hal penting mengingat undang-undang pemilihan mengamankan norma-norma dasar sebuah demokrasi—pemungutan suara, pemilihan langsung dan banyak kandidat (walaupun jumlah mereka sangat terbatas). Pemilihan-pemilihan yang lain di Cina belum menerapkan norma-norma ini. Kemajuan yang dicapai sehubungan dengan pemilihan VC meningkatkan harapan mengenai apakah dan kapan pemilihan langsung akan beranjak dari desa ke kecamatan, kabupaten, bahkan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Setiap putaran pemilihan VC juga memperkuat kapasitas lokal untuk menangani proses elektoral.

Penilaian tentang signifikansi pemilihan desa China sangat erat kaitannya dengan pertanyaan apakah “demokrasi terbatas” semacam itu bisa melahirkan demokrasi yang sesungguhnya. Ada cara-cara berbeda untuk menilai sedemokratis apa suatu pemilihan. Tiga kriteria universal pemilihan yang bebas, adil, dan bermakna adalah kerangka acuan yang layak. Cina tidak tidak memenuhi satu pun standar pemilihan yang bebas dan adil yang diakui dalam memilih parlemen nasional dan dewan-dewan lokalnya, dan dalam banyak kasus kepala desa yang terpilih tidak menjalankan otoritas sebanyak yang dipunyai para sekretaris Partai Komunis China (PKC). Bagaimanapun juga, hanya karena pemilihan desa tidak sepenuhnya bebas atau adil, dan beberapa VC tidak memiliki otoritas penuh, tidak bisa disimpulkan bahwa pemilihan-pemilihan itu sama sekali tidak bebas, adil, atau bermakna. Pemilihan jangan dinilai menurut suatu standar absolut, melainkan dipandang berada dalam kontinum demokratis.

Pemilihan VC menghasilkan efek menyebar ketika pemilihan-pemilihan PKC cabang desa dalam beberapa kasus mengundang warga desa biasa untuk memberikan suara kepercayaan, dan beberapa eksperimen dengan pemilihan para pemimpin pemerintah kecamatan sudah dilakukan. Demokratisasi Cina sekarang tampaknya menghendaki keputusan politik kepemimpinan puncak menemukan gema di akar rumput. Setelah dua dekade pemilihan langsung yang dibenahi terus-menerus di tingkat desa, pemilihan di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi memungkinkan secara teknis; pertanyaannya adalah apakah akan ada dan bagaimana perubahan lebih lanjut dalam arah demokratisasi.

*Surat suara pemilihan desa Cina*

**大关庄村第五届村委会选举选票**

职务	主任候选人		副主任候选人			委员候选人								
	姓	名	姓	名	姓	名	姓	名	姓	名	姓	名	姓	名
	关	李	李	关	勾	关	李	关	勾	李	关	刘	关	关
	利	少	少	利	井	真	桂	真	井	少	真	万	利	真
	泽	顺	顺	泽	仕	宝	芬	宝	仕	顺	奎	喜	泽	国

说明: 1. 主任候选人, 副主任候选人, 委员候选人, 超过应选人数的选票无效。  
 2. 同意的在候选人姓名下方空格内划“○”; 不同意的划“×” 另选他人, 在空格内写上另选人的姓名, 并在其姓名下方空格内划“○”, 未划符号的无效。  
 3. 不许提同一候选人担任两种或两种以上职务, 否则该候选人的赞成票无效。

203. Perdebatan antara parlementarisme dan presidensialisme dalam konstitusi nasional punya kembaran dalam pembahasan struktur pemerintah daerah. Gubernur dan wali kota yang dipilih langsung yang mengepalai otoritas eksekutif yang terpisah dari badan legislatif lokal terpilih menjadi semakin populer di seluruh dunia, mengalahkan otoritas-otoritas terpilih dengan struktur komite kolektif yang bertanggung jawab langsung atas pelayanan. Berbagai sistem bagi pemilihan gubernur dan wali kota pada prinsipnya sama dengan sistem pemilihan presiden langsung, dan hal-hal yang sama juga bisa dijumpai ketika membicarakan isu-isu seputar hubungan antara sistem pemilu hubungan legislatif-eksekutif di tingkat lokal.

### **Sistem Pemilu dan Partai Politik**

204. Jenis-jenis sistem pemilu yang berbeda cenderung mendorong jenis-jenis organisasi partai dan sistem partai yang berbeda pula. Walaupun sangat penting bagi sistem-sistem partai untuk tampil serepresentatif mungkin, kebanyakan ahli lebih menyukai sistem yang mendorong pengembangan partai berdasarkan nilai-nilai dan ideologi politik yang luas serta program-program kebijakan yang spesifik daripada kepentingan-kepentingan etnis, ras atau regional yang sempit. Di samping mengurangi ancaman konflik sosial, partai-partai yang didasarkan pada "*cross-cutting cleavages*" ini lebih punya peluang mencerminkan opini nasional daripada yang banyak didasarkan pada kepentingan-kepentingan sektarian atau regional.

205. Sistem politik sangat terpusat yang menggunakan PR daftar tertutup adalah yang paling mungkin mendorong organisasi partai yang kuat; sebaliknya, sistem-sistem berbasis daerah pemilihan yang terdesentralisasi seperti FPTP boleh jadi memiliki efek sebaliknya. Tetapi ada banyak variabel elektoral lain yang bisa digunakan untuk mempengaruhi pengembangan sistem-sistem partai. Misalnya, negara-negara demokrasi baru seperti Rusia dan Indonesia berupaya untuk mengarahkan perkembangan sistem partai mereka yang baru tumbuh dengan menyediakan insentif kelembagaan bagi pembentukan partai politik nasional, bukan partai politik daerah (lihat studi kasus di Indonesia). Negara-negara lain seperti Ekuador dan Papua Nugini menggunakan pendaftaran partai dan persyaratan pendanaan untuk mencapai tujuan serupa. Akses terhadap pendaan publik dan/atau swasta adalah isu kunci yang meliputi seluruh desain sistem pemilu, dan sering kali merupakan satu-satunya hambatan terbesar bagi kemunculan partai-partai baru yang menjanjikan.

Persis seperti pilihan sistem pemilu akan mempengaruhi cara di mana sistem partai politik berkembang, sistem partai politik yang dipakai mempengaruhi pilihan sistem pemilu. Kecil kemungkinannya partai-partai yang ada akan mendukung perubahan yang tampaknya akan sangat merugikan mereka, atau perubahan-perubahan yang membuka kemungkinan bagi partai-partai saingan baru mendapatkan akses masuk ke sistem partai politik, kecuali ada desakan politik yang kuat. Oleh sebab itu, berbagai opsi bagi perubahan sistem pemilu boleh jadi terkekang dalam prakteknya.

206. Jenis-jenis sistem pemilu yang berbeda juga menghasilkan hubungan-hubungan yang berbeda antara kandidat-kandidat perorangan dan pendukung mereka. Pada

umumnya, sistem yang menggunakan daerah pemilihan dengan satu anggota, seperti sebagian besar sistem pluralitas/mayoritas, dipandang mendorong kandidat-kandidat perorangan untuk melihat diri mereka sebagai delegasi dari wilayah geografis tertentu dan mempunyai kewajiban terhadap kepentingan elektorat lokal mereka. Sebaliknya, sistem yang menggunakan daerah pemilihan besar berwakil majemuk, seperti sebagian besar sistem PR, lebih berpeluang melahirkan perwakilan yang loyalitas utamanya ditujukan untuk partai mereka menyangkut isu-isu nasional. Kedua pendekatan ini punya keunggulan masing-masing, dan inilah salah satu alasan menanjaknya popularitas sistem campuran yang menggabungkan perwakilan tingkat lokal maupun nasional.

207. Persoalan akuntabilitas sering diangkat dalam pembicaraan tentang partai politik dan sistem pemilu, terutama dalam kaitannya dengan wakil-wakil individu terpilih. Hubungan antara pemilih, wakil terpilih dan partai politik tidak hanya dipengaruhi oleh sistem pemilu tetapi juga oleh ketentuan-ketentuan lain dari kerangka legislatif politik seperti batas masa jabatan, ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan antara partai-partai dan anggota mereka yang juga menjadi wakil terpilih, atau ketentuan-ketentuan yang melarang anggota terpilih dari berganti partai tanpa mengundurkan diri dari badan legislatif.

208. Kebebasan bagi para pemilih untuk memilih antara berbagai kandidat, bukannya antara berbagai partai, adalah aspek lain akuntabilitas. Karena itulah banyak negara dalam beberapa tahun belakangan ini yang memasukkan unsur lebih besar pemungutan suara berorientasi kandidat ke dalam sistem pemilu mereka, misalnya, dengan memberlakukan daftar terbuka dalam pemilihan-pemilihan PR.

### **Opsi Demokrasi Langsung**

209. Buku panduan ini membahas isu-isu desain sistem pemilu untuk pemilihan perwakilan di semua tingkatan. Ketika mengkaji soal akuntabilitas, bagaimanapun juga, mungkin diperlukan kerangka lebih luas yang juga memperhitungkan peran lembaga-lembaga demokrasi langsung. Penggunaan referendum menjadi semakin lazim di seluruh dunia. Swiss punya sejarah panjang menggunakan prakarsa warga negara, sebuah prosedur yang memungkinkan usulan-usulan legislatif diajukan oleh kelompok-kelompok warga kepada kehendak rakyat. Walaupun Venezuela adalah satu-satunya negara yang menggunakan pemungutan suara untuk menurunkan presiden yang dipilih langsung, pemungutan suara semacam itu bisa dilakukan terhadap legislator dan/atau pemangku jabatan regional maupun lokal di beberapa sistem presidensial dan banyak negara bagian A.S.

**BAB 5**

BAB 5

## 5. Biaya dan Implikasi Administratif dari Sistem Pemilu

210. Di negara mana pun, kapasitas logistik dan ketersediaan sumber daya manusia terampil bisa membatasi opsi-opsi yang ada bagi pilihan sistem pemilu, begitu pula jumlah uang yang tersedia. Bahkan ketika dana donor tersedia, isu-isu keberlanjutan jangka panjang pilihan sistem pemilu tetap merupakan hal yang penting.

Kendati demikian, bukan berarti sistem yang paling mudah dan paling tidak mahal selalu merupakan pilihan terbaik. Bisa saja itu ekonomi palsu, karena sistem pemilu yang tidak berfungsi normal bisa berdampak negatif bagi seluruh sistem politik suatu negara dan bagi stabilitas demokrasinya.

Setiap pilihan sistem pemilu mempunyai banyak sekali konsekuensi administrasi, termasuk yang dibahas dalam paragraf-paragraf berikut.

211. *Menetapkan Batas-batas Daerah Pemilihan.* Semua sistem daerah pemilihan dengan satu wakil menghendaki proses penetapan batas-batas yang memakan waktu dan mahal untuk konstituensi yang relatif kecil. Cara konstituensi dibatasi akan bergantung pada isu-isu seperti ukuran penduduk, kohesivitas, “komunitas kepentingan” dan kesinambungan. Lebih jauh, ini jarang merupakan pekerjaan sekali jadi, karena batas-batas harus disesuaikan secara berkala untuk memperhitungkan perubahan penduduk. Sistem-sistem FPTP, AV dan TRS menghasilkan problem administratif paling memusingkan dalam hal ini. Sistem-sistem BV, PBV, SNTV, LV dan STV juga menghendaki daerah pemilihan diberi batas tetapi agak lebih mudah ditangani karena menggunakan daerah pemilihan berwakil majemuk, akan lebih sedikit jumlahnya dan lebih besar ukurannya. Menyusun daerah pemilihan untuk unsur sebuah sistem campuran menyodorkan tantangan serupa.

212. Ketika daerah pemilihan berwakil majemuk dipakai, dimungkinkan menghindari keharusan menyesuaikan batas-batas dengan mengubah jumlah perwakilan yang dipilih di setiap daerah pemilihan—sebuah metode yang sangat bernilai ketika unit-

unit mapan seperti provinsi digunakan sebagai daerah pemilihan. Sistem daftar PR sering kali yang paling murah dan paling mudah diurus karena menggunakan satu konstituensi nasional, sehingga tidak ada batas-batas yang perlu dibuat, maupun daerah pemilihan berwakil majemuk sangat besar yang sesuai dengan batas-batas negara atau provinsi yang sudah ada. Pemilihan-pemilihan mutakhir yang disponsori PBB di Sierra Leone pada tahun 1996, Liberia pada tahun 1997, dan Kosovo pada tahun 2001 dilakukan dengan sebuah sistem daftar PR nasional, sebagian karena perpindahan orang dan kurangnya data sensus akurat yang menyebabkan otoritas elektoral tidak memiliki data penduduk yang diperlukan untuk membuat daerah-daerah pemilihan kecil.

213. *Pendaftaran Pemilih.* Pendaftaran pemilih adalah sisi administrasi elektoral yang paling rumit dan kontroversial, dan sering yang paling tidak berhasil. Sesuai sifatnya kegiatan ini melibatkan mengumpulkan informasi dalam format spesifik standar dari banyak sekali pemilih, lalu mengatur dan mendistribusikan data tersebut dalam bentuk yang digunakan pada saat pemilihan—lebih dari itu, dilakukan dengan cara sedemikian rupa untuk memastikan hanya pemilih yang memenuhi syarat yang mengikuti proses pemungutan suara dan mencegah pemberian suara ganda, perjokian pemilih dan lain sebagainya. Sensitivitas politik masalah-masalah ini dan melelahkannya tugas itu sendiri sering kali membuat pendaftaran pemilih menjadi bagian paling mahal dan memakan waktu dari seluruh proses pemilu.

214. Persyaratan pendaftaran pemilih dipengaruhi oleh desain sistem pemilu. Sebuah sistem yang menggunakan daerah pemilihan dengan satu wakil biasanya mensyaratkan setiap pemilih harus terdaftar dalam batas-batas daerah pemilihan tertentu. Ini menyebabkan FPTP, AV, TRS dan BC (ketika menggunakan daerah pemilihan dengan satu wakil) menjadi sistem yang paling mahal dan paling memakan waktu secara administratif dalam hal pendaftaran pemilih, di samping sistem Paralel dan MMP yang mengandung daerah pemilihan dengan satu wakil. Semakin sedikit daerah pemilihan berwakil majemuk dalam sistem BV, PBV, SNTV dan STV menjadikan prosesnya sedikit lebih mudah, sedangkan daerah pemilihan besar sistem-sistem Daftar PR adalah yang paling tidak rumit. Penyelenggaraan pendaftaran untuk pemungutan suara di luar negeri boleh jadi adalah yang paling sulit.

Mudahnya daftar PR dalam konteks ini menjadi faktor pendorong pengadopsiannya dalam beberapa pemilihan transisional besar seperti pemilihan demokratis pertama Afrika Selatan pada tahun 1994. Meski begitu, perlu ditekankan bahwa perbedaan-perbedaan dalam sistem pemilu hanya berdampak kecil pada biaya pendaftaran pemilih yang sering kali sangat mahal.

215. *Desain dan Produksi Surat Suara.* Surat suara harus dibuat semudah mungkin bagi semua pemilih untuk memaksimalkan partisipasi dan mengurangi jumlah suara rusak atau “tidak sah”. Untuk keperluan ini sering diperlukan penggunaan simbol partai dan kandidat, foto, dan warna; sejumlah contoh kertas suara yang menarik disajikan dalam Buku Panduan ini. Surat suara FPTP dan AV sering kali paling mudah dicetak dan,

dalam banyak kasus, memuat nama-nama yang relatif sedikit. Surat suara pada sistem dua putaran sama mudahnya, tetapi dalam banyak kasus surat suara baru harus dicetak untuk pemungutan suara putaran kedua, dengan demikian melipatgandakan biaya produksi; selain harus dipertimbangkan juga waktu yang memadai untuk mencetak surat suara untuk putaran kedua. Sistem Paralel dan MMP sistem sering menghendaki pencetakan setidaknya dua surat suara untuk satu hari pemungutan suara, dan menggunakan dua (atau lebih) sistem pemilu yang sangat berbeda, dengan implikasi logistik bagi pelatihan petugas pemilih dan cara di mana orang memilih. Surat suara SNTV, BV, BC dan STV lebih rumit daripada surat suara FPTP karena memiliki lebih banyak kandidat, dan dengan demikian lebih banyak simbol dan foto (jika digunakan). Terakhir, surat suara Daftar PR bisa dapat memperpanjang rangkaian kerumitan. Surat-surat suara ini bisa sangat sederhana, seperti dalam sebuah sistem daftar tertutup, atau sangat rumit dalam sebuah sistem daftar bebas seperti yang dipakai di Swiss.

216. *Pendidikan Pemilih*. Sudah barang tentu sifat, dan kebutuhan bagi adanya, pendidikan pemilih akan sangat berlainan dari satu masyarakat dengan masyarakat lainnya, tetapi menyangkut pendidikan pemilih tentang cara mengisi surat suara, ada perbedaan-perbedaan yang bisa diidentifikasi antara sistem-sistem yang berbeda. Prinsip-prinsip di balik pemungutan suara dengan sistem preferensial seperti AV, STV atau *Borda Count* sangat rumit, dan jika digunakan untuk pertama kalinya pendidikan pemilih perlu menangani masalah ini, terutama jika pemilih diwajibkan menomori semua kandidat dalam urutan preferensi, seperti yang terjadi di Australia. Meningkatnya penggunaan sistem campuran, banyak yang memberi pemilih dua surat suara, juga menciptakan kerumitan tambahan bagi pemilih. Sebaliknya, prinsip-prinsip di balik sistem satu suara seperti FPTP, PBV atau SNTV sangat mudah dipahami. Sistem-sistem selebihnya berada di suatu tempat di antara kedua ekstrem ini (lihat Tabel 8).

217. *Jumlah Hari Pemungutan Suara*. FPTP, AV, BV, SNTV, Daftar PR, *Borda Count* dan STV pada umumnya hanya menghendaki satu pemilihan dalam satu hari, begitu pula dengan sistem Paralel dan MMP. Sistem dua sistem lebih mahal dan lebih sulit diurus karena sering kali membutuhkan keseluruhan proses elektoral digelar kembali sepekan atau dua pekan setelah putaran pertama.

218. *Pemilihan sela*. Jika terjadi kekosongan kursi di antara beberapa pemilihan, sistem daftar PR sering kali cukup mengisinya dengan kandidat berikutnya dalam daftar partai mantan wakil yang bersangkutan, sehingga menghilangkan kebutuhan untuk mengadakan pemilihan lain. Meski begitu, sistem pluralitas/mayoritas sering memiliki ketentuan untuk mengisi kursi kosong melalui sebuah pemilihan sela. Ketika sistem lainn digunakan, kedua pendekatan itu mungkin dipakai: dalam STV, Republik Irlandia menyelenggarakan pemilihan sela untuk kursi-kursi kosong di badan legislatif, tetapi Australia tidak melakukannya untuk kekosongan kursi Senat. Mungkin juga menghindari pemilihan sela dengan memilih pengganti pada waktu yang sama dengan wakil biasa, seperti yang dilakukan, misalnya, di Bolivia.

Pemilihan sela adalah kegiatan yang lebih kecil dan karena itu lebih murah daripada pemilihan normal, namun di beberapa negara mereka tetap menimbulkan beban anggaran yang signifikan, dan kursi-kursi kadang-kadang dibiarkan kosong untuk waktu yang lama karena tidak adanya kemampuan untuk menyelenggarakan pemilihan sela. Masalah terutama sangat menonjol di beberapa negara di Afrika bagian selatan di mana epidemi HIV/AIDS sering menyebabkan banyak kursi kosong di antara dua pemilihan.

Dalam beberapa situasi, pemilihan bisa berdampak politik lebih luas daripada sekadar mengganti wakil-wakil individual, dan dipandang sebagai ujian tengah semester bagi kinerja pemerintah. Selain itu, jika jumlah lowongan yang harus diisi satu masa jabatan parlemen besar maka hal tersebut bisa menyebabkan perubahan komposisi badan legislatif dan mengubah basis kekuasaan bagi pemerintah.

**Tabel 8: Biaya Potensial dan Implikasi Administratif 12 Sistem pemilu**

	Membuat Batas- batas Elektoral	Pendaftaran Pemilih	Desain dan Produksi Surat Suara	Pendidikan Pemilih	Jumlah Hari Pemilihan	Pemilihan Sela	Penghitungan
FPTP	🔴	🔴	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢
BV	🟡	🟡	🟡	🟡	🟢	🔴	🟡
TRS	🔴	🔴	🔴	🟡	🔴	🔴	🟡
AV	🔴	🔴	🟢	🔴	🟢	🔴	🟡
PBV	🟡	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Daftar PR	🟢	🔴	🟡	🟡	🟢	🟢	🟢
STV	🟡	🟡	🟡	🔴	🟢	🔴	🔴
Paralel	🟡	🔴	🟡	🟡	🟡	🟡	🔴
MMP	🟡	🔴	🟡	🔴	🟡	🟡	🔴
BC	🟡	🔴	🟡	🔴	🟢	🔴	🟡
SNTV	🟡	🟡	🟡	🟢	🟢	🔴	🟢
LV	🟡	🟡	🟡	🟡	🟢	🔴	🟡

Kunci:

- 🟢 = Biaya rendah dan kompleksitas
- 🟡 = Biaya menengah dan kompleksitas
- 🔴 = Biaya tinggi dan kompleksitas

219. *Penghitungan*. Sistem-sistem FPTP, SNTV dan PR daftar tertutup sederhana adalah paling mudah dihitung, karena hanya angka total suara tiap-tiap partai atau kandidat yang diperlukan untuk mendatangkan hasil. Sistem BV dan LV menghendaki petugas pemungutan suara menghitung jumlah suara pada satu surat suara, sedangkan sistem Paralel dan MMP sering menghendaki penghitungan dua surat suara. AV, BC dan STV, sebagai sistem preferensial yang menghendaki penomoran pada surat suara, lebih rumit dihitung.

220. *Keberlanjutan*. Tekanan yang ditimbulkan setiap sistem pemilu terhadap kapasitas administrasi suatu negara akan ditentukan terutama oleh sejarah, konteks, pengalaman dan sumber daya, meski begitu Tabel 7 menawarkan beberapa petunjuk tentang biaya potensial berbagai sistem. Sebuah tinjauan sekilas menunjukkan bahwa sistem-sistem daftar PR, khususnya sistem-sistem daftar tertutup nasional, menunjukkan poin bagus karena murah untuk dilaksanakan dan tidak membutuhkan banyak sumber daya administrasi. Begitu pula halnya PBV. Pada urutan berikutnya terdapat sistem-sistem SNTV dan LV, disusul oleh BV dan FPTP; dan sedikit di bawah terdapat sistem-sistem AV, STV, Paralel, *Borda Count* dan MMP. Sistem-dengan kemungkinan terbesar membebani kapasitas administratif negara mana pun adalah Sistem Dua Putaran.

# BAB 6

BAB 6

## 6. Saran bagi Perancang Sistem Pemilu

221. Salah satu kesimpulan paling jelas yang bisa ditarik dari studi komparatif tentang sistem-sistem pemilihan hanyalah cakupan dan kegunaan opsi-opsi yang ada. Sering kali, para perancang dan penyusun kerangka konstitusional, politik dan elektoral cuma memilih sistem-sistem pemilu yang paling mereka ketahui—sering kali, di negara-negara demokrasi baru, sistem bekas negara penjajah jika ada—bukannya sepenuhnya mengkaji berbagai alternatif. Kadang-kadang unsur-unsur sebuah penyelesaian damai atau tekanan eksternal membatasi opsi-opsi yang ada.

Tujuan utama buku panduan ini adalah menyediakan pengetahuan untuk membuat keputusan-keputusan yang *matang*. Buku panduan ini tidak merasa perlu mendukung perubahan total sistem-sistem pemilu yang ada; bahkan, pengalaman komparatif reformasi pemilu hingga saat ini menunjukkan bahwa pembaruan moderat, pengembangan bagian-bagian sebuah sistem yang ada yang berfungsi dengan baik, sering merupakan opsi yang lebih baik daripada melompat ke sistem yang sama sekali baru dan tidak familier.

222. Banyak yang bisa dipelajari dari pengalaman pihak-pihak lain. Misalnya, sebuah negara dengan sistem FPTP yang ingin beralih ke sebuah sistem yang lebih proporsional seraya tetap mempertahankan hubungan geografis dengan konstituen mungkin bisa mempertimbangkan pengalaman Selandia Baru, yang mengadopsi sebuah sistem MMP pada tahun 1993, atau Lesotho, yang melakukan hal serupa pada tahun 2002. Sebuah negara serupa yang ingin mempertahankan daerah pemilihan dengan satu wakil tetapi mendorong akomodasi dan kompromi antar-kelompok bisa mengevaluasi pengalaman AV di kawasan Oseania (Fiji atau Papua Nugini pada khususnya). Sedangkan semua negara sangat terkotak-kotak yang ingin melakukan transisi menuju demokrasi disarankan mempertimbangkan pemerintah pembagian-kekuasaan multi-etnis yang dimudahkan oleh sistem pemilu Daftar PR di Afrika Selatan dan sejarah yang lebih penuh kemelut Majelis Irlandia Utara yang dipilih dengan STV. Terakhir, sebuah negara yang sekadar ingin mengurangi biaya dan instabilitas yang ditimbulkan sistem

TRS untuk memilih presiden bisa mencermati opsi AV yang digunakan Republik Irlandia. Dalam semua kasus ini, pilihan sistem pemilu membawa dampak yang jelas terhadap politik negara yang bersangkutan.

223. Pedoman-pedoman berikut merangkum saran yang terkandung dalam buku panduan ini.

### **Usahakan Tetap Sederhana dan Jelas**

224. Desain sistem pemilu yang efektif dan berkelanjutan akan lebih mudah dipahami oleh pemilih dan politikus. Terlalu banyak kerumitan bisa menimbulkan kesalahpahaman, konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan, dan ketidakpercayaan pemilih terhadap hasil-hasil elektoral.

### **Jangan Takut Melakukan Inovasi**

225. Kebanyakan sistem pemilu sukses yang saat ini digunakan di dunia merepresentasikan pendekatan inovatif terhadap masalah-masalah tertentu, dan terbukti berfungsi dengan baik. Banyak yang bisa dipelajari dari pengalaman pihak lain—entah itu negara-negara tetangga maupun kasus-kasus yang tampaknya sangat berbeda.

### **Perhatikan Faktor-faktor Kontekstual dan Temporal**

226. Sistem pemilu tidak bekerja di ruang hampa. Keberhasilannya bergantung pada hubungan baik antara berbagai lembaga politik dan tradisi-tradisi budaya. Titik tolak bagi setiap calon perancang sistem pemilu adalah bertanya: Seperti apa konteks sosial dan politik di mana saya akan bekerja? Yang kedua barangkali adalah: Apakah saya merancang sebuah sistem permanen atau sistem yang akan membawa kita melalui sebuah periode transisi?

### **Jangan Meremehkan Pemilih**

227. Benar bahwa kesederhanaan itu penting, akan tetapi tak kalah berbahayanya meremehkan kemampuan pemilih untuk memahami dan menggunakan dengan baik berbagai macam sistem pemilu yang berlainan. Sistem preferensial yang rumit, misalnya, digunakan dengan sukses di negara-negara berkembang di kawasan Asia-Pasifik, sedangkan pengalaman banyak pemilihan mutakhir di negara-negara demokrasi baru menggarisbawahi perbedaan penting antara melek huruf “fungsional” dan melek huruf “politis”. Bahkan di negara-negara yang sangat miskin, para pemilih sering memiliki, dan ingin mengungkapkan, pemeringkatan relatif canggih berbagai preferensi dan pilihan politik.

### **Berhati-hati dengan Inklusi**

228. Sejauh memungkinkan, dalam masyarakat yang terbelah maupun yang relatif homogen, sistem pemilu harus berhati-hati dalam menyertakan semua kepentingan yang signifikan ke dalam badan legislatif. Tanpa memandang apakah minoritas didasarkan pada identitas-identitas ideologis, etnis, rasial, kebahasaan, kedaerahan atau keagamaan, penyingkiran perbedaan-perbedaan pendapat signifikan dari badan legislatif, terutama di negara-negara sedang berkembang, sering kali sangat kontraproduktif.

## Proses adalah Faktor Kunci di Pilihan

229. Cara dipilihnya sebuah sistem pemilu juga sangat penting dalam memastikan keseluruhan legitimasinya. Sebuah proses di mana sebagian besar atau seluruh kelompok disertakan, termasuk elektorat pada umumnya, kemungkinan akan menghasilkan penerimaan lebih luas yang signifikan terhadap hasil akhir daripada sebuah keputusan yang dianggap didorong oleh kepentingan diri partisan semata. Walaupun pertimbangan-pertimbangan partisan tidak bisa dihindari ketika membicarakan pilihan sistem pemilu, dukungan lintas partai dan khalayak luas bagi lembaga apa pun sangat penting untuk diterima dan dihormati. Reformasi sistem pemilu Selandia Baru dari FPTP ke MMP, misalnya, melibatkan dua referendum yang berfungsi melegitimasi hasil akhir. Sebaliknya, keputusan pemerintahan Sosialis Prancis pada tahun 1986 untuk beralih dari sistem dua putaran yang berlaku ke PR banyak dipandang didorong oleh pertimbangan-pertimbangan partisan, dan dengan cepat dipakai lagi ketika pemerintahan itu kehilangan kekuasaan pada tahun 1988.

## Membangun Legitimasi dan Penerimaan Di antara Semua Aktor Kunci

230. Semua kelompok yang ingin berperan dalam proses demokrasi harus merasa bahwa sistem pemilu yang digunakan adil dan memberi mereka peluang kesuksesan pemilu yang sama dengan pihak-pihak lain. Tujuan paling penting yang seharusnya adalah mereka yang “kalah” dalam pemilihan tidak bisa mengubah kekecewaan mereka menjadi penolakan terhadap sistem itu sendiri atau menggunakan sistem pemilu sebagai dalih untuk mendestabilisasi jalan konsolidasi demokrasi. Pada tahun 1990 di Nikaragua, Sandinista diturunkan dari pemerintahan melalui pemilihan umum tetapi menerima kekalahan, untuk sebagiannya karena mereka menerima keadilan sistem pemilu yang berlaku. Kamboja, Mozambik dan Afrika Selatan mampu mengakhiri perang saudara berdarah-darah mereka melalui permufakatan kelembagaan yang luas diterima oleh semua pihak.

## Berupaya Maksimalkan Pengaruh Pemilih

231. Pemilih harus merasa bahwa pemilihan memberi mereka semacam pengaruh atas pemerintahan dan kebijakan pemerintah. Pilihan bisa dimaksimalkan dalam banyak cara yang berbeda-beda. Pemilih mungkin bisa memilih di antara partai-partai yang ada, di antara kandidat-kandidat dari berbagai partai, dan di antara para kandidat dari partai yang sama. Mungkin juga mereka bisa memilih dengan sistem-sistem berbeda dalam pemilihan presiden, majelis tinggi, majelis rendah, pemerintah regional maupun lokal. Mereka juga harus merasa yakin bahwa suara mereka benar-benar berdampak pada pembentukan pemerintahan, bukan hanya pada komposisi badan legislatif.

## Tetapi Pertimbangkan Itu Dengan Memperhatikan Dorongan Bagi Partai-partai Politik yang Koheren

232. Keinginan untuk memaksimalkan pengaruh pemilih harus dipertimbangkan dengan mengingat kebutuhan untuk mendorong partai-partai politik yang koheren dan menjanjikan. Pilihan maksimum yang dipunyai pemilih dalam surat suara kertas bisa

badan legislatif yang sedemikian terfragmentasi hingga tidak seorang pun mendapatkan hasil yang mereka harapkan. Terdapat kesepakatan luas di kalangan ilmuwan politik bahwa partai-partai politik koheren yang berbasis luas merupakan salah satu faktor yang paling penting dalam memajukan demokrasi yang efektif dan berkelanjutan.

### **Stabilitas Jangka Panjang dan Keuntungan Jangka Pendek Tidak Selalu Selaras**

233. Ketika para aktor politik merundingkan sebuah sistem pemilu baru mereka sering mengajukan usulan yang diyakini akan menguntungkan partai mereka dalam pemilihan mendatang. Bagaimanapun juga, sering kali itu bukan strategi yang bijaksana, terutama di negara-negara sedang berkembang, karena dominasi atau kesuksesan jangka pendek sebuah partai bisa menimbulkan kerusuhan sosial dan kerusakan politik jangka panjang. Misalnya, dalam negosiasi-negosiasi sebelum pemilihan transisional pada tahun 1994, ANC Afrika Selatan sangat bisa mendesak dipertahankannya sistem pemilu FPTP yang berlaku, yang mungkin akan memberinya, mengingat inilah partai terbesar, sebuah bonus kursi di atas porsi perolehan suara nasionalnya. Bahwa ANC mendukung suatu bentuk PR, dan karena itu meraih kursi lebih sedikit daripada yang bisa diperoleh dalam FPTP, adalah bukti bahwa ANC melihat stabilitas jangka panjang lebih dikehendaki daripada kepuasan pemilih jangka pendek.

234. Selain itu, sistem pemilu harus cukup responsif untuk bereaksi efektif terhadap perubahan situasi politik dan pertumbuhan gerakan-gerakan politik baru. Bahkan di di negara-negara demokrasi mapan, dukungan untuk partai-partai besar jarang yang stabil, sedangkan politik di negara-negara demokrasi baru hampir selalu sangat dinamis dan partai yang diuntungkan oleh tata laksana pemilu dalam sebuah pemilihan belum tentu demikian dalam pemilihan berikutnya.

### **Jangan Menganggap Sistem Pemilu sebagai Obat Mujarab untuk Segala Penyakit**

235. Benar bahwa jika kita ingin mengubah watak kompetisi politis boleh jadi instrumen paling efektif untuk melakukan itu adalah sistem pemilu, tetapi sistem pemilu tidak pernah bisa menjadi obat mujarab untuk semua penyakit politik suatu negara. Keseluruhan efek variabel lain, terutama budaya politik suatu negara, biasanya punya dampak lebih besar terhadap prospek demokratidnya daripada faktor-faktor kelembagaan seperti sistem pemilu. Apalagi, efek positif sistem pemilu yang dirancang dengan bagus bisa ditenggelamkan dengan sangat mudah oleh dispensasi konstitusional yang tidak semestinya, dominasi kekuatan-kekuatan yang mengalami perselisihan internal, atau seriusnya ancaman eksternal terhadap kedaulatan negara.

### **Tetapi Jangan Pula Meremehkan Pengaruhnya**

236. Di seluruh dunia ada banyak sekali hambatan sosial bagi demokrasi, tetapi masih menyisakan ruang bagi strategi-strategi politik penuh perhitungan yang bisa memajukan atau menghambat demokratisasi yang sukses. Sistem pemilu memang bukan obat mujarab, tetapi sangat penting bagi kerangka stabilitas pemerintahan mana pun. Penataan sistem pemilu yang canggih mungkin tidak mencegah atau melenyapkan

permusuhan mendalam, tetapi lembaga-lembaga yang tepat dapat mendorong sistem politik ke arah yang meredakan konflik dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Dengan kata lain, walaupun sebagian besar perubahan yang bisa dicapai dengan menyesuaikan sistem pemilu memang berada di pinggiran, sering kali dampak pinggiran itulah yang membuat perbedaan antara demokrasi yang sedang dikonsolidasikan atau sedang dirusak.

### **Perhatikan Kesiediaan Pemilih untuk Menerima Perubahan**

237. Perubahan sistem pemilu mungkin terlihat sebagai ide bagus bagi orang-orang dalam politik yang memahami kelemahan sistem yang ada, tetapi jika usulan pembaruan tidak disampaikan dengan cara yang layak sangat boleh jadi publik akan diakali dengan sistem, karena mereka menganggap pembaruan tak lebih dari cara para politisi mengubah aturan demi keuntungan mereka sendiri. Yang paling merusak adalah situasi ketika perubahan tampak sebagai manuver terang-terangan untuk perolehan politik (seperti yang terjadi di Cile pada tahun 1989, di Yordania pada tahun 1993, dan di Kyrgyzstan dalam beberapa kesempatan sejak 1995 (lihat studi kasus)), atau ketika sistem diubah begitu sering hingga para pemilih tidak tahu lagi di mana mereka berada (sebagaimana dikemukakan beberapa pengamat dalam suatu kasus di Bolivia).

### **Dan Jangan Berasumsi Kekurangan bisa dengan Mudah Dibenahi Kemudian**

238. Semua sistem pemilu menghasilkan pihak yang menang dan yang kalah, dan dengan demikian kepentingan. Ketika sebuah sistem sudah berlaku, semua itu adalah bagian dari lingkungan politik. Pada saat perubahan, bagaimanapun juga, tampaknya tidak bijaksana berasumsi bahwa akan mudah nantinya mendapatkan penerimaan untuk membereskan masalah yang timbul. Jika sebuah tinjauan terhadap sistem memang dikehendaki, akan lebih masuk akal jika tinjauan itu dimasukkan dalam instrumen hukum yang mengatur perubahan sistem.

### **Hindari Menjadi Budak Sistem Masa Lalu**

239. Apa boleh buat, terlalu sering sistem-sistem pemilu yang tidak sesuai dengan kebutuhan sebuah negara demokrasi baru adalah warisan atau kelanjutan dari zaman kolonial tanpa pemikiran apa pun tentang bagaimana sistem-sistem itu akan bekerja dalam realitas politik yang baru. Hampir semua bekas jajahan Inggris di Asia, Afrika dan Pasifik, misalnya, mengadopsi sistem FPTP. Di kebanyakan negara demokrasi baru itu, terutama yang mengalami perpecahan etnis, sistem ini terbukti sangat tidak sesuai dengan kebutuhan mereka. Sama dengan itu, banyak dikemukakan bahwa sebagian besar bekas jajahan Prancis di Afrika Barat yang mempertahankan sistem dua putaran (seperti Mali) mengalami polarisasi yang merusak sebagai akibatnya; dan banyak rezim pasca-komunis yang mempertahankan persyaratan minimum partisipan atau mayoritas yang diwarisi dari era Soviet. Salah satu hal menarik tentang peta yang disertakan dalam Buku Panduan ini adalah banyak hal peta itu mencerminkan peta penjajahan dunia 100 tahun yang lalu, dengan banyak bekas jajahan Inggris menggunakan FPTP, negara-negara di bawah pengaruh Prancis menggunakan sistem dua putaran dan bekas jajahan Belgia dan Belanda sering memilih sebuah versi sistem Daftar PR yang

digunakan di Eropa kontinental—meskipun benar jika dikatakan bahwa seiring waktu pola ini berubah.

## **Menilai Kemungkinan Dampak Setiap Sistem Baru terhadap Konflik Masyarakat**

240. Sebagaimana disampaikan pada awal buku panduan ini, sistem pemilu tidak bisa dilihat hanya sebagai mekanisme pemilihan badan legislatif dan presiden, tetapi juga sebagai alat manajemen konflik dalam suatu masyarakat. Beberapa sistem, dalam beberapa situasi, akan mendorong partai-partai mengeluarkan seruan inklusif bagi dukungan di luar basis dukungan inti mereka sendiri. Sayangnya, yang sering terjadi di dunia saat ini adalah keberadaan sistem pemilu tidak semestinya yang justru memperparah kecenderungan negatif yang sudah ada, misalnya, dengan mendorong partai-partai untuk memandang pemilihan sebagai pertandingan menang-kalah” dan dengan demikian bertindak dengan cara bermusuhan dan mengesampingkan siapa pun di luar kelompok basis mereka. Ketika merancang lembaga politik apa pun, pertimbangan dasarnya adalah, sekalipun tidak membantu mengurangi ketegangan dalam masyarakat, lembaga tersebut, setidaknya-tidaknya, jangan memperkeruh persoalan.

## **Coba dan Bayangkan Kemungkinan-kemungkinan yang Tidak Lazim atau Mustahil**

241. Terlalu sering sistem pemilu dirancang untuk menghindari kesalahan masa lalu, terutama masa lalu yang belum lama lewat. Diperlukan kehati-hatian dalam melakukan hal itu agar tidak bereaksi berlebihan dan menciptakan sebuah sistem yang melangkah terlalu jauh dalam mengoreksi problem-problem sebelumnya. Lebih dari itu, akan lebih baik jika para perancang sistem pemilu mengajukan kepada diri sendiri beberapa pertanyaan tidak lazim untuk menghindari hal-hal tidak mengenakan dalam jangka panjang. Bagaimana jika tidak ada yang menang dalam sistem yang diusulkan? Mungkinkah sebuah partai bisa meraih semua kursi? Bagaimana jika Anda memberikan lebih banyak kursi dari Anda punyai di badan legislatif? Apa yang Anda lakukan jika para kandidat memperoleh hasil seri? Mungkinkah sistem ini berujung pada, di beberapa daerah pemilihan, seorang pendukung partai menganggap lebih baik tidak memilih partai atau kandidat yang disukainya?

### **Sebuah Daftar Cek Desain**

- Apakah sistem ini jelas dan bisa dimengerti?
- Sudahkan konteks diperhitungkan?
- Apakah sistem ini sesuai dengan masanya?
- Apakah mekanisme bagi pembaruan di masa depan sudah jelas?
- Apakah sistem ini menghindari sikap merendahkan pemilih?
- Apakah sistem ini sudah dirancang untuk seinklusif mungkin?
- Apakah proses perancangan dipandang sah?
- Akankan hasil pemilihan dianggap sah?
- Apakah kemungkinan-kemungkinan tidak lazim sudah dipertimbangkan?
- Apakah sistem ini bisa ditopang secara finansial dan administratif?
- Apakah para pemilih akan merasa mempunyai kekuasaan?

- Apakah sistem partai yang kompetitif diutamakan?
- Apakah sistem ini sesuai dengan kerangka konstitusional menyeluruh?
- Apakah sistem ini akan membantu menyelesaikan dan bukan memperparah konflik?



## Lampiran A

### Sistem Elektoral 123 Negara Merdeka dan Teritori Terkait (2004)

Negara atau Teritori <sup>1</sup>	Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional <sup>2</sup>	Keluarga Sistem Elektoral	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara	Jumlah Jenjang	Sistem Elektoral untuk Presiden
AFGHANISTAN	SNTV	Lainnya	249	249	1	TRS
ALBANIA	MMP (FPTP & Daftar PR)	Campuran	140 <sup>o</sup>	140	2	-
ALJAZAIR	Daftar PR	PR	389 <sup>p</sup>	389	1	TRS
ANDORRA	Paralel (Daftar PR&PBV)	Campuran	28	28	2	-
ANGOLA	Daftar PR	PR	220	220	2	TRS
ANGUILLA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	7	11	1	-
ANTIGUA DAN BARBUDA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	17	17	1	-
ARGENTINA	Daftar PR	PR	257	257	1	TRS <sup>l</sup>
ARMENIA	Paralel (FPTP & Daftar PR)	Campuran	131	131	2	TRS
ARUBA	Daftar PR	PR	21	21	1	-

Negara atau Teritori <sup>1</sup>	Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional <sup>2</sup>	Keluarga Sistem Elektoral	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara	Jumlah Jenjang	Sistem Elektoral untuk Presiden
AUSTRALIA	AV	Pluralitas/ Mayoritas	150	150	1	-
AUSTRIA	Daftar PR	PR	183	183	3	TRS
AZERBAIJAN	Paralel (TRS & Daftar PR)	Campuran	125	125	2	TRS <sup>3</sup>
BAHAMAS	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	40	40	1	-
BAHRAIN	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	40	40	1	-
BANGLADESH	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	300	300	1	-
BARBADOS	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	30	30	1	-
BELARUS	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	110	110	1	TRS
BELGIA	Daftar PR	PR	150	150	1	-
BELIZE	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	29	29	1	-
BENIN	Daftar PR	PR	83	83	1	TRS
BERMUDA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	36	36	1	-
BHUTAN	'N'	-	-	-	-	-
BOLIVIA	MMP (FPTP & Daftar PR)	Campuran	130	130	2	TRS <sup>4</sup>
BOSNIA DAN HERZEGOVINA	Daftar PR	PR	42	42	1	FPTP
BOTSWANA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	57	62	1	-
BRAZIL	Daftar PR	PR	513	513	1	TRS

<b>Negara atau Teritori<sup>1</sup></b>	<b>Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional<sup>2</sup></b>	<b>Keluarga Sistem Elektoral</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara</b>	<b>Jumlah Jenjang</b>	<b>Sistem Elektoral untuk Presiden</b>
BRITISH VIRGIN ISLANDS	FPTP dan BV	Pluralitas/ Mayoritas	13	13	2	-
BRUNEI DARUSSALAM	'N'	-	-	-	-	-
BULGARIA	Daftar PR	PR	240	240	1	TRS
BURKINA FASO	Daftar PR	PR	111	111	2	TRS
BURMA <sup>5</sup>	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	485	485	1	-
BURUNDI	Daftar PR	PR	81	179 <sup>6</sup>	1	-
CAMBODIA	Daftar PR	PR	123 <sup>p</sup>	123	1	-
CAMEROON	PBV/Daftar PR & FPTP <sup>7</sup>	Pluralitas/ Mayoritas	180	180	'H'	FPTP
CANADA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	301	301	1	-
CAPE VERDE	Daftar PR	PR	72	72	1	TRS
CAYMAN ISLANDS	BV	Pluritas/ Mayoritas	15	18	1	-
CENTRAL AFRICAN REPUBLIC	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	105	105	1	TRS
CHAD	PBV/Daftar PR&TRS <sup>8</sup>	Pluralitas/ Mayoritas	155 <sup>p</sup>	155	'H'	TRS
CHILE	Daftar PR	PR	120	120	1	TRS
CHINA	'N'	-	-	-	-	-
COLOMBIA	Daftar PR	PR	166 <sup>p</sup>	166	1	TRS
COMOROS	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	18	33	1	FPTP <sup>9</sup>
CONGO REPUBLIC OF THE (BRAZZAVILE)	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	137	137	1	TRS

Negara atau Teritori <sup>1</sup>	Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional <sup>2</sup>	Keluarga Sistem Elektoral	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara	Jumlah Jenjang	Sistem Elektoral untuk Presiden
CONGO, DEMOCRATIC REPUBLIC OF (KINSHASHA)	'T'	-	-	-	-	-
COOK ISLANDS	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	24	24	1	-
COSTA RICA	Daftar PR	PR	57	57	1	TRS <sup>4</sup>
CÔTE D'IVOIRE	FPTP & PBV	Pluralitas/ Mayoritas	225	225	'H'	TRS
CROATIA	Daftar PR	PR	151	151	1	TRS
CUBA	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	609	609	1	-
CYPRUS	Daftar PR	PR	56	56	1	TRS
CYPRUS (UTARA)	Daftar PR	PR	50	50	1	TRS
CZECH REPUBLIC	Daftar PR	PR	200	200	1	-
DENMARK	Daftar PR	PR	179	179	2	-
DJIBOUTI	PBV	Pluralitas/ Mayoritas	65	65	1	TRS
DOMINICA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	21	30	1	-
DOMINICAN REPUBLIC	Daftar PR	PR	150 <sup>P</sup>	150	2	TRS
EKUADOR	Daftar PR	PR	100 <sup>P</sup>	100	1	TRS <sup>4</sup>
EGYPT	TRS <sup>10</sup>	Pluralitas/ Mayoritas	444	454	1	- <sup>11</sup>
EL SALVADOR	Daftar PR	PR	84	84	2	TRS
EQUATORIAL GUINEA	Daftar PR	PR	100	100	1	FPTP
ERITREA	'T'	-	-	-	-	-

<b>Negara atau Teritori<sup>1</sup></b>	<b>Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional<sup>2</sup></b>	<b>Keluarga Sistem Elektoral</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara</b>	<b>Jumlah Jenjang</b>	<b>Sistem Elektoral untuk Presiden</b>
ESTONIA	Daftar PR	PR	101	101	2	-
ETHIOPIA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	547 <sup>p</sup>	547	1	-
FALKLAND ISLAND	BV	Pluralitas/ Mayoritas	8	8	1	-
FIJI	AV	Pluralitas/ Mayoritas	71	71	1	-
FINLANDIA	Daftar PR	PR	200	200	1	TRS
FRANCE	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	577	577	1	TRS
GABON	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	120	120	1	TRS
GAMBIA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	48	53	1	TRS
GEORGIA	Paralel (Daftar PR & TRSL)	Campuran	235	235	2	TRS
GERMANY	MMP (Daftar PR & FPTP)	Campuran	598 <sup>o</sup>	598	2	-
GHANA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	200	200	1	TRS
GIBRALTAR	LV	Lainnya	15	17	1	-
GREECE	Daftar PR	PR	300	300	2	-
GRENADA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	15	15	1	-
GUATEMALA	Daftar PR	PR	158 <sup>p</sup>	158	2	TRS
GUERNSEY	BV	Pluralitas/ Mayoritas	45	47	1	-
GUINEA (CONAKRY)	Paralel (Daftar PR & FPTP)	Campuran	114	114	2	TRS

Negara atau Teritori <sup>1</sup>	Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional <sup>2</sup>	Keluarga Sistem Elektoral	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara	Jumlah Jenjang	Sistem Elektoral untuk Presiden
GUINEA-BISSAU	Daftar PR	PR	102	102	1	TRS
GUYANA	Daftar PR	PR	53	65	1	FPTP
HAITI	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	83	83	1	TRA
HOLY SEE (VATICAN CITY)	'N'	-	-	-	-	-
HONDURAS	Daftar PR	PR	128	128	1	FPTP
HONGARIA	MMP (Daftar PR & TRS)	Campuran	386	386	3	-
ICELAND	Daftar PR	PR	63	63	2	FPTP
INDIA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	543	543	1	-
INDONESIA	Daftar PR	PR	550	550	1	TRS <sup>12</sup>
IRAN, ISLAMIC REPUBLIK OF	TRS <sup>1</sup>	Pluralitas/ Mayoritas	290	290	1	TRS
IRAQ	Daftar PR	PR	275	275	1	-
IRELAND, REPUBLIK OF	STV	PR	166	166	1	AV
ISRAEL	Daftar PR	PR	120	1201	1	-
ITALIA	MMP (FPTP & Daftar PR)	Campuran	630	630	2	-
JAMAICA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	60	60	1	-
JAPAN	Paralel (FPTP & Daftar PR)	Campuran	480	480	2	-
JERSEY	BV & FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	53	53	3	-
JORDAN	SNTV	Lainnya	104 <sup>13</sup>	110	1	-

<b>Negara atau Teritori<sup>1</sup></b>	<b>Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional<sup>2</sup></b>	<b>Keluarga Sistem Elektoral</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara</b>	<b>Jumlah Jenjang</b>	<b>Sistem Elektoral untuk Presiden</b>
KAZAKHSTAN	Paralel (TRS & Daftar PR)	Campuran	77	77	2	TRS
KENYA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	210	222	1	TRS <sup>14</sup>
KIRIBATI	TRS <sup>15</sup>	Pluralitas/ Mayoritas	40	42	1	FPTP
KOREA, DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	687	687	1	-
KOREA, REPUBLIC OF	Paralel (FPTP & Daftar PR)	Campuran	299	299	2	FPTP
KUWAIT	BV	Pluralitas/ Mayoritas	50	65	1	-
KYRGYZSTAN	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	75	75	1	TRS
LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC	BV	Pluralitas/ Mayoritas	109	109	1	-
LATVIA	Daftar PR	PR	100	100	1	-
LEBANON	BV	Pluralitas/ Mayoritas	128	128	1	-
LESOTHO	MMP (FPTP & Daftar PR)	Campuran	120	120	2	-
LIBERIA	'T'	-	-	-	-	-
LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA	'N'	-	-	-	-	-
LIECHTENSTEIN	Daftar PR	PR	25	25	1	-
LITHUANIA	Paralel (TRS & Daftar PR)	Campuran	141	141	2	TRS

Negara atau Teritori <sup>1</sup>	Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional <sup>2</sup>	Keluarga Sistem Elektoral	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung	Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara	Jumlah Jenjang	Sistem Elektoral untuk Presiden
LUKSEMBURG	Daftar PR	PR	60	60	1	-
MACEDONIA, THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF	Daftar PR	PR	120	120	1	TRS
MADAGASKAR	FPTP & Daftar PR	160 <sup>P</sup>	160	160	'H'	TRS
MALAWI	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	193	193	1	FPTP
MALAYSIA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	219	219	1	-
MALADEWA	BV	Pluralitas/ Mayoritas	42	50	1	- <sup>16</sup>
MALI	TRS <sup>17</sup>	Pluralitas/ Mayoritas	147 <sup>P</sup>	147	1	TRS
MALTA	STV	PR	65	65	1	-
MAN, ISLE OF	BV & FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	24	24	'H'	-
MARSHALL ISLANDS	FPTP & BV	Pluralitas/ Mayoritas	33	33	'H'	-
MAURITANIA	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	81 <sup>P</sup>	81	1	TRS
MAURITIUS	BV <sup>18</sup>	Pluralitas/ Mayoritas	70	70	1	-
MEKSIKO	MMP (FPTP & Daftar PR)	Campuran	500	500	2	FPTP
MICRONESIA, FEDERATED STATES OF	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	14	14	2	-

<b>Negara atau Teritori<sup>1</sup></b>	<b>Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional<sup>2</sup></b>	<b>Keluarga Sistem Elektoral</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara</b>	<b>Jumlah Jenjang</b>	<b>Sistem Elektoral untuk Presiden</b>
MOLDOVA, REPUBLIC OF	Daftar PR	PR	101	101	1	-
MONAKO	Paralel (Daftar PR & BV)	Campuran	24	24	2	-
MONGOLIA	TRSL	Pluralitas/ Mayoritas	76	76	1	TRS
MONTSERRAT	TRS <sup>19</sup>	Pluralitas/ Mayoritas	9	11	1	-
MOROCCO	Daftar PR	PR	325	325	2	-
MOZAMBIK	Daftar PR	PR	250	250	1	TRS
NAMIBIA	Daftar PR	PR	72	78	1	TRS <sup>20</sup>
NAURU	Modifikasi BC	Lainnya	18	18	1	-
NEPAL	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	205	205	1	-
NETHERLANDS	Daftar PR	PR	150	150	1	-
NETHERLANDS ANTILLES	Daftar PR	PR	22	22	1	-
NEW ZEALAND	MMP (FPTP & Daftar PR)	Campuran	120 <sup>0</sup>	120	2	-
NIKARAGUA	Daftar PR	PR	90	90	2	TRSL
NIGER	Daftar PR & FPTP <sup>21</sup>	PR	83	83	'H'	TRS
NIGERIA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	360	360	1	TRS <sup>22</sup>
NIUE	FPTP & BV	Pluralitas/ Mayoritas	20	20	2	-
NORWEGIA	Daftar PR	PR	165	165	1	-
OMAN	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	83	83	1	-

<b>Negara atau Teritori<sup>1</sup></b>	<b>Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional<sup>2</sup></b>	<b>Keluarga Sistem Elektoral</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara</b>	<b>Jumlah Jenjang</b>	<b>Sistem Elektoral untuk Presiden</b>
PAKISTAN	Paralel (FPTP & Daftar PR)	Campuran	342	342	2	-
PALAU	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	16	16	1	TRS <sup>23</sup>
PALESTINA	BV	Pluralitas/ Mayoritas	89	89	1	FPTP
PANAMA	Daftar PR & FPTP	PR	78 <sup>p</sup>	78	'H'	FPTP
PAPUA NUGINI	AV	Pluralitas/ Mayoritas	109	109	2	-
PARAGUAY	Daftar PR	PR	80	80	1	FPTP
PERU	Daftar PR	PR	120	120	1	TRS
PHILIPPINES	Paralel (FPTP & Daftar PR) <sup>24</sup>	Campuran	260	260	2	FPTP
PITCAIRN ISLANDS	SNTV	Lainnya	4	8	1	-
POLANDIA	Daftar PR	PR	460	460	1	TRS
PORTUGAL	Daftar PR	PR	230	230	1	TRS
QATAR	'N'	-	-	-	-	-
RUMANIA	Daftar PR	PR	345 <sup>p</sup>	345	1	TRS <sup>25</sup>
RUSSIAN FEDERATION	Paralel (Daftar PR & FPTP)	Campuran	450	450	2	TRS
RWANDA	Daftar PR	PR	53	80	1	FPTP
SAINT HELENA	BV & FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	12	14	'H'	-
SAINT KITTS DAN NEVIS	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	10	15	1	-
SAINT LUCIA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	17	17	1	-

<b>Negara atau Teritori<sup>1</sup></b>	<b>Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional<sup>2</sup></b>	<b>Keluarga Sistem Elektoral</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara</b>	<b>Jumlah Jenjang</b>	<b>Sistem Elektoral untuk Presiden</b>
SAINT VINCENT & GRENADINES	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	15	21	1	-
SAMOA	FPTP & BV	Pluralitas/ Mayoritas	49	49	'H'	-
SAN MARINO	Daftar PR	PR	60	60	1	-
SAO TOME & PRINCIPE	Daftar PR	PR	55	55	1	TRS
SAUDI ARABIA	'N'	-	-	-	-	-
SENEGAL	Paralel (PBV & Daftar PR)	Campuran	120	120	2	TRS
SERBIA & MONTENEGRO	T <sup>26</sup>	-	126	126	-	-
SEYCHELLES	Paralel (FPTP & Daftar PR)	Campuran	34	34	2	TRS
SIERRA LEONE	Daftar PR	PR	112	124	1	TRS <sup>27</sup>
SINGAPURA	PBV & FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	84 <sup>28</sup>	94	'H'	FPTP
SLOVAKIA	Daftar PR	PR	150	150	1	TRS
SLOVENIA	Daftar PR	PR	90	90	2	TRS
SOLOMON ISLANDS	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	50	50	1	-
SOMALIA	'T'	-	-	-	-	-
SOUTH AFRICA	Daftar PR	PR	400	400	2	-
SPANYOL	Daftar PR	PR	350	350	1	-
SRI LANKA	Daftar PR	PR	225	225	2	SV
SUDAN	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	270	360	1	TRS
SURINAME	Daftar PR	PR	51	51	1	-

<b>Negara atau Teritori<sup>1</sup></b>	<b>Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional<sup>2</sup></b>	<b>Keluarga Sistem Elektoral</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara</b>	<b>Jumlah Jenjang</b>	<b>Sistem Elektoral untuk Presiden</b>
SWAZILAND	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	55	65	1	-
SWEDIA	Daftar PR	PR	349	349	2	-
SWISS	Daftar PR	PR	200	200	1	-
SYRIAN ARAB REPUBLIC	BV	Pluralitas/ Mayoritas	250	250	1	.. <sup>29</sup>
TAIWAN	Paralel (SNTV & Daftar PR)	Campuran	225	225	2	FPTP
TAJKISTAN	Paralel (TRS & Daftar PR)	Campuran	63	63	1	TRS
TANZANIA, REPUBLIC OF	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	231	295	1	TRS
THAILAND	Paralel (FPTP & Daftar PR)	Campuran	500	500	2	-
TIMOR-LESTE	Paralel (Daftar PR & FPTP)	Campuran	88	88	2	TRS
TOGO	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	81	81	1	TRS
TOKELAU	'T'	-	-	-	-	-
TONGA	BV	Pluralitas/ Mayoritas	9	30	1	-
TRINIDAD DAN TOBAGO	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	36	36	1	-
TUNISIA	Paralel (PBV & Daftar PR)	Campuran	189 <sup>P</sup>	189	2	FPTP
TURKI	Daftar PR	PR	550	550	1	FPTP
TURKMENISTAN	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	50	50	1	TRS

<b>Negara atau Teritori<sup>1</sup></b>	<b>Sistem Elektoral untuk Badan Legislatif Nasional<sup>2</sup></b>	<b>Keluarga Sistem Elektoral</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Perwakilan yang Dipilih Langsung</b>	<b>Ukuran Badan Legislatif – Jumlah Total Wakil yang Mempunyai Hak Suara</b>	<b>Jumlah Jenjang</b>	<b>Sistem Elektoral untuk Presiden</b>
TURKS & CAICOS ISLANDS	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	13	18	1	-
TUVALU	BV	Pluralitas/ Mayoritas	15	15	1	-
UGANDA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	214	295	1	TRS
UKRAINA	Paralel (Daftar PR & FPTP)	Campuran	450	450	2	TRS
UNITED ARAB EMIRATES	'N'	-	-	-	-	-
UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORHERN IRELAND	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	659	659	1	-
UNITED STATES OF AMERICA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	435	435	1	FPTP <sup>30</sup>
URUGUAY	Daftar PR	PR	99	99	1	TRS
UZBEKISTAN	TRS	Pluralitas/ Mayoritas	250	250	1	TRS
VANUATU	SNTV	Lainnya	52	52	1	-
VENEZUELA	MMP (FPTP & Daftar PR)	Campuran	165 <sup>p</sup>	165	3	FPTP
VIETNAM	TRS <sup>31</sup>	Pluralitas/ Mayoritas	498	498	1	-
YEMEN	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	301	301	1	TRS
ZAMBIA	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	150	150	1	FPTP
ZIMBABWE	FPTP	Pluralitas/ Mayoritas	120	150	1	TRS

Kunci:

D : Persyaratan distribusi berlaku.

H : Sistem hibrida. Klasifikasi keluarga sistem elektoral menurut sistem di mana jumlah terbesar kursi dalam badan legislatif dipilih.

L : Tingkat dukungan lebih rendah dari 50% + 1 disyaratkan bagi kandidat bagi seorang kandidat agar terpilih dalam putaran pertama.

N : Tidak ada ketentuan untuk pemilihan langsung.

O : Ukuran aktual badan perwakilan bisa sangat bervariasi karena ketentuan-ketentuan bagi mandat eksekutif (overhang mandate)/

P : Ukuran badan legislatif bervariasi berdasarkan ukuran penduduk.

SV : Supplementary Vote, Suara Tambahan

T : Negara atau teritori dalam transisi: sistem elektoral baru belum diputuskan pada saat buku ini diterbitkan.

FPTP	First Past The Post, Yang Pertama Melewati Garis Finis
TRS	Two Round System, Sistem Dua Putaran
AV	Alternative Vote, Suara Alternatif
BV	Block Vote, Suara Blok
PBV	Party Block Vote, Suara Blok Partai
Parallel	Parallel System, Sistem Paralel
MMP	Mixed Member Proportional, Anggota Proporsional Campuran
List PR	List Proportional Representation, Daftar Representasi Proporsional
STV	Single Transferable Vote, Suara Tunggal Bisa Dialihkan
SNTV	Single Non-Transferable Vote, Suara Tunggal Tidak Bisa Dialihkan
LV	Limited Vote, Suara Terbatas
Modified BC	Modified Borda Count

- 1 Teritori disertakan jika tidak memiliki perwakilan langsung di negara induknya.
- 2 Untuk negara-negara dengan badan legislatif bikameral, sistem untuk majelis rendah.
- 3 Sebuah kualifikasi mayoritas dua pertiga disyaratkan bagi seorang kandidat agar terpilih dalam putaran pertama.
- 4 Jika tidak ada kandidat yang mendapat sebuah mayoritas absolut suara, dua kandidat teratas diajukan ke Majelis Nasional untuk dalam pemungutan suara.
- 5 Nama negara ini menurut PBB adalah Myanmar.
- 6 Empat puluh perwakilan ditunjuk untuk sebuah periode transisi.
- 7 PBV di daerah pemilihan berwakil majemuk jika sebuah daftar meraih sebuah mayoritas absolut suara, jika tidak mana digunakan Daftar PR.
- 8 PBV di daerah pemilihan berwakil majemuk jika sebuah daftar meraih sebuah mayoritas absolut suara, jika tidak mana digunakan Daftar PR.
- 9 Kepresidenan federal digilir antara tiga pulau utama. Sebuah pemilihan putaran pertama diselenggarakan di pulau yang sedang memangku kepresidenan dan tiga kandidat teratas maju ke sebuah putaran kedua di mana para pemilih di ketiga pulau tersebut berhak memilih.
- 10 Block Vote dalam dua putaran apabila perlu.
- 11 Presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun oleh badan legislatif dan dikukuhkan dalam sebuah referendum oleh rakyat.
- 12 50% + 1 seluruh perolehan suara plus minimum 20% di setengah dari seluruh provinsi disyaratkan bagi seorang kandidat agar terpilih dalam putaran pertama.
- 13 Jika setidak-tidaknya enam perempuan terpilih maka ada 110 perwakilan yang dipilih langsung, jika tidak maka enam perempuan dipilih oleh sebuah panel elektoral.
- 14 Minimum 25% di lima dari delapan daerah disyaratkan bagi seorang kandidat agar terpilih pada putaran pertama.
- 15 TRS biasa di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil dan Block Vote dengan dua putaran apabila perlu di beberapa daerah pemilihan berwakil majemuk.
- 16 Presiden dipilih untuk lima tahun masa jabatan oleh Parlemen dan dikukuhkan melalui referendum oleh rakyat.
- 17 Sistem PBV dengan ketentuan-ketentuan untuk putaran kedua apabila perlu.
- 18 Delapan kursi dicadangkan untuk kandidat yang gagal dengan perolehan suara tertinggi atau "best losers" dari komunitas-komunitas yang sudah ditentukan yang kurang terwakili setelah alokasi 62 kursi pertama.
- 19 Block Vote dengan putaran kedua jika setidak-tidaknya 6% dukungan bagi para kandidat tidak tercapai.
- 20 Terdapat ketentuan bagi putaran-putaran ulangan jika tidak ada kandidat yang mencapai sebuah mayoritas absolut suara.
- 21 Delapan perwakilan dipilih di daerah-daerah pemilihan minoritas nasional dengan satu wakil.
- 22 Sebuah mayoritas absolut atau setidak-tidaknya 25% di dua pertiga negara bagian disyaratkan bagi seorang kandidat agar terpilih di putaran pertama.
- 23 Putaran pertama berlaku sebagai pemilihan primer dua kandidat teratas maju ke putaran kedua tanpa memandang tingkat dukungan.
- 24 Jumlah kursi bervariasi antara 208 dan 260 tergantung hasil pemilihan. Sebuah kelompok kepentingan sektoral atau kelompok marginal yang meraih di atas 2% suara mendapat maksimum tiga kursi tambahan. Partai-partai politik mapan tidak bisa menarik manfaat dari ketentuan ini. Tidak semua kursi daftar tambahan mesti diisi.
- 25 Dukungan dari 50% elektorat bagi seorang kandidat agar dipilih dalam putaran pertama.
- 26 Pada saat penulisan buku ini tidak ada undang-undang elektoral yang berlaku walaupun pemilihan-pemilihan diselenggarakan dalam republik-republik konstituen.
- 27 Sebuah kualifikasi mayoritas 55% distyartkan bagi seorang agar terpilih dalam putaran pertama.
- 28 Jumlah wakil oposisi yang ditunjuk bisa bervariasi dari satu pemilihan ke pemilihan lainnya dari tidak ada sampai tiga tergantung para jumlah kursi yang diraih partai-partai oposisi. Presiden juga bisa menunjuk maksimum sembilan perwakilan tambahan.
- 29 Presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun oleh Parlemen dan dikukuhkan dalam sebuah referendum oleh rakyat.
- 30 Presiden dipilih oleh sebuah mayoritas absolut electoral college. *Para anggota electoral college* dipilih di tingkat negara bagian, dan kandidat dengan pluarlitas suara di negara bagian bersangkutan biasanya mendapat semua suara elektoral negara bagian itu.
- 31 Block Vote dalam dua putaran bila perlu.

### Glosari Istilah

**Absentee voting** (Pemungutan suara Absente) – Istilah lain untuk *pemungutan suara jarak jauh*.

**Additional Member System** (Sistem Anggota Tambahan) – Istilah lain untuk sistem *Mixed Member Proportional*.

**Alternative Vote (AV)** – *Sebuah sistem pluralitas/mayoritas preferensial berorientasi kandidat* yang digunakan di *daerah pemilihan dengan satu wakil* di mana para pemilih menggunakan angka untuk menandai preferensi mereka pada surat suara. Seorang kandidat yang memperoleh mayoritas absolut (50 persen plus 1) suara preferensi pertama yang sah dinyatakan terpilih. Jika tidak ada kandidat yang mencapai mayoritas absolut preferensi pertama, kandidat-kandidat paling tidak sukses disisihkan dan suara mereka dialokasikan sampai satu kandidat memiliki mayoritas mutlak suara sah yang tersisa.

**Apparentement** – Istilah yang berasal dari bahasa Prancis bagi ketentuan yang bisa dimasukkan dalam sistem *Daftar Representasi Proporsional (Faftar PR)* yang memungkinkan dua atau lebih partai atau kelompok-kelompok yang melakukan kampanye-kampanye terpisah mencapai kesepakatan bahwa suara mereka akan digabungkan demi keperluan alokasi kursi. Lihat juga *Lema* dan *Stembusaccoord*.

**Average District Magnitude** – Rata-rata Besaran Daerah Pemilihan. Untuk sebuah negara, otoritas lokal atau lembaga supranasional, jumlah perwakilan yang dipilih dibagi dengan jumlah *daerah pemilihan*. Lihat juga *District magnitude*, Besaran Daerah Pemilihan.

**Ballotage** – Istilah lain untuk *sistem dua putaran*, digunakan terutama di Amerika Latin.

**Struktur surat suara** – Cara pilihan elektoral ditampilkan dalam surat suara, terutama apakah surat suara itu *berorientasi kandidat* atau *berorientasi partai*.

**Badan legislatif bikameral** – Sebuah badan legislatif yang terdiri atas dua majelis, biasanya dikenal sebagai *majelis tinggi* dan *majelis rendah*.

**Block Vote (BV)** - Sebuah sistem *pluralitas/mayoritas* yang digunakan di *daerah pemilihan berwakil majemuk* di mana para pemilih mempunyai suara sebanyak kandidat-kandidat yang akan dipilih. Pemungutan suaranya *berorientasi kandidat*. Para kandidat dengan total suara terbanyak mendapatkan kursi.

**Borda Count (BC)** – Sebuah sistem *preferensial berorientasi kandidat* digunakan di *daerah pemilihan dengan wakil tunggal* maupun *daerah pemilihan berwakil majemuk* di mana para pemilih menggunakan angka untuk menandai preferensi mereka pada kertas suara dan masing-masing preferensi yang ditandai kemudian diberi nilai menggunakan langkah-langkah yang sama. Misalnya, dalam suatu pemilihan dengan sepuluh kandidat, preferensi pertama bernilai satu, preferensi kedua bernilai 0,9 dan seterusnya, dengan preferensi kesepuluh senilai 0,1. Semuanya dijumlahkan dan kandidat(-kandidat) dengan total perolehan terbanyak dinyatakan terpilih. Lihat juga Modifikasi *Borda Count*.

**Penetapan batas** – Proses di mana wilayah sebuah negara, otoritas lokal atau wilayah sebuah *lembaga supranasional* dibagi menjadi beberapa *daerah pemilihan*.

**Surat suara berorientasi kandidat** – Sebuah bentuk surat suara di mana pemilih memilih di antara kandidat-kandidat, bukan di antara partai-partai atau kelompok-kelompok politik.

**Circscription** – Istilah yang paling sering digunakan untuk *daerah pemilihan* di negara-negara *francophone* (berbahasa Prancis). Lihat *Daerah Pemilihan*.

**Daftar tertutup** – Sebuah bentuk Daftar PR di mana pemilih dibatasi untuk hanya memberi suara bagi sebuah partai atau kelompok politik, dan tidak bisa mengungkapkan preferensi bagi satu pun kandidat dalam sebuah daftar partai. Lihat juga *Daftar Terbuka* dan *Daftar Bebas*.

**Communal roll** – Sebuah register pemilih yang kualifikasi pendaftarannya adalah kriteria yang bisa ditentukan seperti agama, etnisitas, bahasa atau gender. Semua pemilih yang memenuhi kriteria bisa dimasukkan dalam *communal roll* secara otomatis, atau masing-masing pemilih semacam itu bisa memilih untuk dimasukkan atau tidak. Register ini digunakan untuk pemilihan perwakilan kelompok yang didefinisikan oleh kriteria dari *daerah pemilihan* diteapkan untuk keperluan itu.

**Kursi kompensasi** – Kursi *Daftar PR* dalam sebuah sistem *Mixed Member Proportional* yang diberikan kepada partai-partai atau kelompok-kelompok untuk mengoreksi

disproporsionalitas representasi mereka dalam hasil pemilu yang diselenggarakan dengan bagian pertama sistem *MMP*, biasanya dengan sistem *pluralitas/mayoritas*.

**Konstituensi** – Sinonim untuk *daerah pemilihan* yang terutama dipakai di beberapa negara *anglophone* (berbahasa Inggris). Lihat *Daerah Pemilihan*.

**Contiguous district** – *Daerah pemilihan* yang bisa disertakan dalam sebuah garis perbatasan kontinu tunggal.

**Cross-cutting cleavages** – Loyalitas politik pemilih yang menembus pembagian-pembagian etnis, agama dan kelas dalam suatu masyarakat.

**Kumulasi** – Kapasitas dalam beberapa *sistem elektoral* bagi para pemilih untuk memberikan lebih dari satu suara bagi seorang kandidat favorit.

**Konsolidasi demokratis** – Proses di mana lembaga-lembaga politik dan prosedur-prosedur demokratis suatu negara menjadi punya legitimasi, stabil dan diterima luas oleh aktor-aktor politik maupun khalayak luas.

**Rumus D'Hondt** – Salah satu opsi bagi serangkaian pembagi yang digunakan untuk mendistribusikan kursi dalam sistem Daftar *PR* yang mengadopsi *Metode Rata-rata Tertinggi*. Suara untuk partai atau kelompok dibagi berturut-turut dengan 1, 2, 3 ... ketika kursi-kursi dialokasikan kepada mereka. Dari semua rumus yang ada, D'Hondt cenderung yang paling menguntungkan bagi partai-partai besar. Lihat juga *Rumus Sainte-Laguë*.

**Persyaratan distribusi** – Persyaratan bahwa untuk menang pemilihan seorang kandidat tidak hanya harus meraih proporsi tertentu suara secara nasional tetapi juga tingkat dukungan tertentu di sejumlah negara bagian atau daerah yang berbeda.

**Besaran Daerah Pemilihan** – Untuk sebuah *daerah pemilihan*, jumlah perwakilan yang dipilih dari situ. Lihat juga *Rata-rata besaran daerah pemilihan*.

**Kuota Droop** – Sebuah varian *kuota* yang digunakan dalam *sistem perwakilan proporsional* yang menggunakan *Metode Largest Remainder*, didefinisikan sebagai jumlah keseluruhan suara yang sah dibagi dengan jumlah dari kursi yang harus diisi di *daerah pemilihan* plus satu. Juga dikenal sebagai *Kuota Hagenbach-Bischoff*. Lihat *Kuota (a)*. Lihat juga *Kuota Hare* dan *Kuota Imperiali*.

**Pemilih** – Orang yang memenuhi syarat dan juga terdaftar untuk memberi suara dalam sebuah pemilihan.

**Daerah pemilihan** – Salah satu wilayah geografis di mana sebuah negara, otoritas lokal atau *lembaga supranasional* dibagi-bagi untuk keperluan elektoral. Lihat juga *Circonscription*, *Konstituensi*, *Elektorat (b)* dan *Riding*. Sebuah daerah pemilihan bisa

memilih satu atau lebih perwakilan di sebuah badan dipilih. Lihat *Daerah Pemilihan dengan Satu Wakil* dan *Daerah Pemilihan Berwakil Majemuk*.

**Rumus elektoral** – Bagian dari *sistem elektoral* khusus mengurus konversi suara menjadi kursi.

**Undang-undang elektoral** – Satu atau beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur seluruh aspek proses pemilihan lembaga politik yang ditetapkan dalam konstitusi atau kerangka kelembagaan suatu negara.

**Lembaga Penyelenggara Pemilu (EMB)** – Organisasi yang bekerja berdasarkan *undang-undang elektoral* dengan tanggung jawab atas pelaksanaan pemilihan. EMB di sebagian besar negara terdiri atas sebuah komisi independen yang ditunjuk untuk keperluan itu atau bagian dari departemen pemerintah tertentu.

**Peraturan elektoral** – Peraturan-peraturan di bawah undang-undang yang dibuat, sering kali oleh badan pengelola elektoral, dengan kekuasaan yang terkandung dalam undang-undang elektoral yang mengatur aspek-aspek organisasi dan administrasi sebuah pemilihan.

**Sistem elektoral** – Bagian dari undang-undang dan peraturan elektoral yang menentukan bagaimana partai dan kandidat dipilih untuk suatu badan sebagai perwakilan. Tiga komponennya yang paling signifikan adalah *formula elektoral*, *struktur surat suara* dan *besaran daerah pemilihan*.

**Elektorat** – Bisa punya salah satu dari dua makna yang berbeda berikut ini:

- a. Jumlah total pemilih yang terdaftar untuk memilih di suatu *daerah pemilihan*.
- b. Sebuah sinonim untuk *daerah pemilihan* yang terutama digunakan di beberapa negara berbahasa Inggris. Lihat *Daerah pemilihan*.

**Pemungutan suara eksternal** – Sebuah mekanisme di mana pemilih yang secara permanen atau sementara meninggalkan suatu negara bisa memberikan suara, disebut juga *pemungutan suara di luar negeri*.

**First Past The Post (FPTP)** – Bentuk paling sederhana *sistem elektoral pluralitas/mayoritas*, menggunakan *daerah pemilihan dengan satu wakil* dan pemungutan suara *berorientasi kandidat*. Kandidat yang menang adalah yang mendapatkan suara lebih banyak dari kandidat lain, sekalipun bukan mayoritas absolut suara yang sah.

**Daftar bebas** – Sebuah bentuk *Daftar PR* di mana pemilih bisa memberi suara untuk sebuah partai atau kelompok, sebagai tambahan, untuk satu atau beberapa kandidat, tanpa memandang apakah para kandidat itu diajukan atau tidak oleh partai atau kelompok yang bersangkutan. Juga dikenal sebagai *panachage*. Lihat juga *Daftar tertutup* dan *Daftar terbuka*.

**Gerrymandering** - Manipulasi batas-batas *daerah pemilihan* yang sengaja dilakukan untuk memberi keuntungan atau merugikan kepentingan politik tertentu.

**Kuota Hagenbach-Bischoff** – Istilah lain untuk *Kuota Droop*.

**Kuota Hare** - Sebuah varian dari kuota yang digunakan dalam *sistem representasi proporsional* yang menggunakan *Metode Largest Remainder*, didefinisikan sebagai total suara yang sah dibagi dengan jumlah kursi yang akan diisi di *daerah pemilihan* tersebut. Lihat *Kuota* (a). Juga dikenal sebagai Hare-Niemeyer. Lihat juga *Kuota Droop* dan *Kuota Imperiali*.

**Daerah pemilihan heterogen** – Sebuah *daerah pemilihan* di mana, entah karena memang dirancang begitu atau akibat penggunaan kriteria untuk *penetapan batas, elektorat* memperlihatkan keragaman sosial, etnis, agama, atau bahasa.

**Metode Rata-rata Tertinggi** – Sebuah prinsip untuk mengonversi suara menjadi kursi dalam sisten *Daftar PR*. Satu kursi dialokasikan di sebuah *daerah pemilihan* pada tiap-tiap rangkaian penghitungan kepada partai atau kelompok dengan total suara terbanyak. Ketika sebuah kursi dialokasikan, suara asli partai yang meraihnya itu dikurangi dengan pembagian. Rangkaian pembagi yang paling lazim digunakan adalah *D'Hondt* dan *Sainte-Laguë*. Metode Rata-rata Tertinggi cenderung lebih menguntungkan partai-partai besar daripada alternatifnya, *Metode Largest Remainder*.

**Daerah Pemilihan Homogen** – Sebuah *daerah pemilihan* di mana, entah karena memang dirancang begitu atau akibat dari penggunaan kriteria lain bagi *penetapan batas*, memperlihatkan keseragaman substansial sosial, etnis, agama, atau bahasa.

**Sistem Hibrida** – Hasil pembagian sebuah negara menjadi dua atau beberapa wilayah yang tidak bertumpang tindih, di mana di masing-masing wilayah itu digunakan sebuah *sistem elektorat* berlainan.

**Kuota Imperiali** – Sebuah varian kuota yang digunakan dalam *sistem representasi proporsional* yang menggunakan *Metode Largest Remainder*, didefinisikan sebagai total suara yang sah dibagi dengan jumlah kursi harus diisi di *daerah pemilihan* plus dua. Lihat juga *Kuota Droop* dan *Kuota Hare*.

**Indeks disproportionalitas** – Angka yang dirancang untuk mengukur tingkat penyimpangan dari proporsionalitas dalam alokasi kursi untuk partai atau kelompok yang berpartisipasi dalam sebuah pemilihan. Indeks ini lazimnya didefinisikan sebagai akar kuadrat dari jumlah kuadrat perbedaan untuk masing-masing partai atau kelompok antara persentase suara yang diperoleh dan persentase kursi yang diraih.

**Suara tidak sah** – Suara yang tidak bisa dihitung untuk peserta mana pun dalam suatu pemilihan karena kesalahan tidak disengaja atau sengaja pemilih dalam menandai surat suara.

**Metode Largest Remainder** – Sebuah prinsip untuk mengonversi suara menjadi kursi dalam sistem *Daftar PR*. Setelah partai-partai dan kelompok-kelompok mendapat alokasi kursi di sebuah *daerah pemilihan* karena mereka sudah menerima *kuota (a)* penuh suara, beberapa kursi tetap tidak terisi, dan sebagian suara tersisa—untuk tiap-tiap partai, kurang dari *kuota (a)* penuh. Kursi-kursi yang tersisa kemudian diberikan kepada partai-partai dan kelompok-kelompok sesuai jumlah sisa suara mereka. Metode *Largest Remainder* ini cenderung lebih menguntungkan partai-partai kecil daripada pendekatan alternatifnya, *Metode Rata-rata Tertinggi*.

**Lema** – Istilah yang digunakan di Amerika Latin untuk daftar memayungi dua atau lebih sub-daftar yang mendapatkan suara secara terpisah tetapi dihitung bersamasama untuk keperluan alokasi kursi dalam beberapa sistem *Daftar PR*. Lihat juga *Apparentement* dan *Stembusaccoord*.

**Limited Vote (LV)** – Sistem elektoral yang digunakan di *daerah pemilihan berwakil majemuk* di mana pemilih memiliki lebih dari satu suara, tetapi lebih sedikit dari jumlah kandidat yang dipilih. Kandidat dengan total suara terbanyak mendapatkan kursi, dengan cara yang sama seperti dalam sistem *Block Vote* dan *SNTV*.

**Daftar Representasi Proporsional (Daftar PR)** – Sistem di mana tiap-tiap partai atau kelompok peserta menyampaikan sebuah daftar kandidat untuk sebuah *daerah pemilihan*, para pemilih memberi suara untuk sebuah partai, dan partai-partai mendapatkan kursi sesuai keseluruhan porsi suara mereka. Kandidat yang menang diambil dari daftar. Lihat *Daftar Tertutup*, *Daftar Terbuka* dan *Daftar Bebas*.

**Majelis Rendah** – Salah satu dari dua kamar dalam *badan legislatif bikameral*, biasanya dianggap berisi “perwakilan rakyat”. Kamar ini lebih kuat ketika kekuasaan kedua kamar tidak sama.

**Majoritarian** – Dirancang untuk menghasilkan mayoritas absolut (50 persen plus 1) suara.

**Distribusi Timpang** – Distribusi pemilih yang tidakimbang antara berbagai *daerah pemilihan*.

**Mayoritas buatan** – Sebuah hasil pemilihan, lebih sering dijumpai di mana sistem *pluralitas/mayoritas* digunakan, di mana sebuah partai atau koalisi meraih kurang dari 50 persen dari suara yang sah tetapi meraih mayoritas absolut kursi dalam sebuah lembaga terpilih.

**Negara anggota** – Sebuah negara yang menjadi anggota sebuah *lembaga supranasional*, misalnya Uni Eropa.

**Mixed Member Proportional (MMP)** – Sebuah *sistem campuran* di mana semua pemilih menggunakan *sistem elektoral* pertama, biasanya *sistem pluralitas/mayoritas*,

untuk memilih beberapa perwakilan dalam suatu badan terpilih. Selanjutnya, sisa kursi dialokasikan kepada partai-partai dan kelompok-kelompok menggunakan *sistem elektoral* kedua, biasanya *Daftar PR*, sebagai kompensasi bagi disproportionalitas dalam representasi mereka yang dihasilkan *sistem elektoral* pertama.

**Sistem campuran** – Sebuah sistem di mana pilihan-pilihan yang diungkapkan para pemilih digunakan untuk memilih perwakilan melalui dua sistem yang berbeda, sistem *representasi proporsional* dan sistem *pluralitas/ mayoritas*. Ada dua macam sistem campuran: *sistem Paralel* dan sistem *Mixed Member Proportional*.

**Modifikasi Borda Count** - Sistem *preferensial berorientasi kandidat* yang digunakan di daerah pemilihan dengan satu wakil maupun di daerah pemilihan berwakil majemuk di mana para pemilih menggunakan angka untuk menandai preferensi mereka di surat suara dan tiap preferensi yang ditandai kemudian diberi nilai yang dihitung dengan menggunakan serangkaian pembagi 1, 2, 3 ... . Misalnya, di daerah pemilihan dengan sepuluh kandidat preferensi pertama bernilai satu, preferensi kedua bernilai 0,5, preferensi ketiga 0,3333, dan seterusnya. Angka-angka ini dijumlahkan dan kandidat(-kandidat) dengan total suara terbanyak dinyatakan terpilih. Lihat juga *Borda Count*.

**Daerah pemilihan berwakil majemuk** – Daerah pemilihan di mana lebih dari satu perwakilan dipilih untuk untuk sebuah badan legislatif atau badan terpilih lainnya. Lihat juga *Daerah pemilihan dengan satu wakil*.

**Sistem jenjang berganda** – Sebuah sistem elektoral di mana dua perangkat perwakilan atau lebih dipilih untuk kamar yang sama oleh seluruh elektorat di suatu negara. Jenjang-jenjang berganda itu bisa jadi adalah *daerah-daerah pemilihan* ditetapkan pada tingkat berbeda-beda dalam suatu negara, misalnya, *daerah pemilihan dengan satu wakil* dan wilayah, atau wilayah dan negara yang bersangkutan secara keseluruhan. Sistem-sistem di mana dua perangkat perwakilan yang berbeda dipilih dari tingkat yang sama juga merupakan sistem jenjang berganda. Semua *sistem campuran* adalah sistem jenjang berganda.

**Satu Orang Satu Suara Satu Nilai (One Person One Vote One Value, OPOVOV)**

– Sebuah prinsip representasi di mana tiap-tiap perwakilan yang terpilih mewakili jumlah pemilih yang sama, dan *distribusi timpang* diminimalkan.

**Daftar terbuka** – Sebuah bentuk *Daftar PR* di mana pemilih dapat mengungkapkan preferensi untuk sebuah partai atau kelompok maupun untuk satu, kadang-kadang lebih, kandidat dari partai atau kelompok tersebut. Lihat juga *Daftar tertutup* dan *Daftar bebas*.

**Pemungutan suara di luar negeri** – Mekanisme yang memungkinkan para pemilih yang secara permanen atau untuk sementara waktu meninggalkan suatu negara untuk memberikan suara. Lihat *Pemungutan Suara Eksternal*. Lihat juga *pemungutan suara jarak jauh*.

**Mandat eksekutif** – Lihat Überhangsmandat.

**Panachage** – Istilah yang digunakan di negara-negara berbahasa Prancis (*francophone*) untuk versi Daftar PR di mana pemilih bisa memilih sebuah partai atau kelompok di samping memilih satu atau lebih kandidat, tanpa memandang apakah para kandidat itu dicalonkan partai atau kelompok tersebut atau tidak. Lihat juga *Daftar bebas*.

**Sistem Paralel** – Sebuah *sistem campuran* di mana pilihan yang diungkapkan oleh para pemilih digunakan untuk memilih perwakilan melalui dua sistem yang berbeda, biasanya sistem *pluralitas/mayoritas* dan sistem *representasi proporsional*, tetapi tidak mempertimbangkan kursi yang dialokasikan dengan sistem pertama ketika menghitung hasil dalam sistem kedua. Lihat juga *Mixed-Member Proportional*.

**Party Block Vote (PBV)** – Sebuah sistem *pluralitas/mayoritas* yang menggunakan *daerah pemilihan berwakil majemuk* di mana para pemilih memberikan satu suara *berorientasi partai* untuk sebuah partai pilihan mereka, dan tidak memilih para kandidat. Partai dengan suara terbanyak akan mendapatkan setiap kursi di *daerah pemilihan* yang bersangkutan.

**Surat suara berorientasi partai** – Bentuk surat suara di mana pemilih memilih di antara partai-partai atau kelompok-kelompok yang ada, bukan memilih kandidat perorangan.

**Besaran partai** – Untuk sebuah *daerah pemilihan*, rata-rata jumlah perwakilan dipilih oleh tiap-tiap partai dan kelompok. Untuk sebuah negara, rata-rata besaran partai untuk semua daerah pemilihan.

**Perjokian pemilih (*Personation*)** – Pemberian suara tidak jujur *pemilih* yang terdaftar oleh orang lain.

**Sistem pluralitas/mayoritas** – Sistem pluralitas/mayoritas didasarkan pada prinsip bahwa kandidat-kandidat) atau partai dengan sebuah pluralitas suara (yakni, lebih banyak dari yang lain) atau sebuah mayoritas suara (yakni, 50 persen plus satu—sebuah mayoritas mutlak) dinyatakan sebagai (para) pemenang. Sistem semacam ini bisa menggunakan *daerah pemilihan dengan satu wakil*—misalnya, *First Past The Post*, *Alternative Vote* atau Sistem Dua Putaran—atau *daerah pemilihan berwakil majemuk*—misalnya, *Block Vote* dan *Party Block Vote*.

**Sistem pemungutan suara preferensial** – *Sistem elektoral* di mana para pemilih menyusun peringkat partai atau kandidat dalam surat suara sesuai urutan pilihan mereka. *Alternatif Vote*, *Borda Count*, *Single Transferable Vote* dan *Supplementary Vote* adalah contoh-contoh sistem pemungutan suara preferensial.

**Representasi Proporsional (PR)** – Sebuah keluarga *sistem elektoral* yang didasarkan pada prinsip konversi matang seluruh suara partai atau kelompok menjadi kursi secara

proporsional dalam sebuah badan terpilih. Misalnya, sebuah partai yang memperoleh 30 persen suara akan mendapatkan sekitar 30 persen kursi. Semua sistem PR menghendaki penggunaan *daerah pemilihan berwakil majemuk*. Ada dua macam sistem PR utama: Daftar PR dan *Single Transferable Vote (STV)*.

**Kuota** – Bisa punya salah satu dari dua makna berbeda:

a. Jumlah suara yang menjamin partai atau kandidat meraih satu kursi di *daerah pemilihan* tertentu dengan sistem *representasi proporsional*. Ada tiga varian yang lazim digunakan, kuota *Hare*, *Droop* (atau *Hagenbach-Bischoff*) *Imperiali*.

b. Sejumlah kursi dalam sebuah badan terpilih atau proporsi kandidat yang diajukan sebuah pihak atau kelompok yang menurut undang-undang wajib diisi oleh perwakilan jenis tertentu; lazimnya digunakan untuk memastikan pencalonan dan pemilihan jumlah minimum perempuan.

**Wilayah kekuasaan tuan tanah regional (*Regional fiefdom*)** – Situasi di mana sebuah partai meraih semua, atau hampir semua, kursi di wilayah geografis tertentu suatu negara.

**Pemungutan suara jarak jauh** – Sebuah mekanisme yang memungkinkan para pemilih untuk memberikan suara tanpa kehadiran mereka di sebuah tempat pemungutan suara pada suatu hari atau hari-hari yang sudah ditetapkan bagi pemungutan suara. Lihat juga *pemungutan suara di luar negeri*.

**Kursi yang dicadangkan** – Kursi di mana kriteria yang bisa ditetapkan seperti agama, etnisitas, bahasa atau gender merupakan persyaratan bagi pencalonan atau pemilihan.

***Riding*** - Snonim untuk daerah pemilihan yang digunakan di beberapa negara. Lihat *Daerah Pemilihan*.

**Rumus Sainte-Laguë** – salah satu opsi bagi rangkaian pembagi yang digunakan untuk mendistribusikan kursi dalam sistem *Daftar PR* yang mengadopsi *Metode Rata-rata Tertinggi*. Suara sebuah partai atau kelompok dibagi berturut-turut dengan 1, 3, 5 ... ketika kursi dialokasikan untuk partai atau kelompok itu. Lihat juga *Rumus D'Hondt*.

**Daerah pemilihan dengan satu wakil** – Sebuah *daerah pemilihan* di mana hanya satu wakil yang dipilih untuk badan legislatif atau badan terpilih. Lihat juga *Daerah pemilihan berwakil majemuk*.

**Single Non-Transferable Vote (SNTV)** – Sebuah *sistem elektoral* di mana pemilih memberikan satu suara *berorientasi kandidat* untuk seorang kandidat *daerah pemilihan berwakil majemuk*. Kandidat-kandidat dengan total suara terbanyak dinyatakan terpilih.

**Single Transferable Vote (STV)** – Sebuah *sistem representasi proporsional berorientasi kandidat preferensial* yang digunakan di *daerah pemilihan berwakil majemuk*. Kandidat yang melampaui *kuota* tertentu (lihat *Kuota (a)*) suara preferensi pertama langsung dinyatakan terpilih. Dalam penghitungan berturut-turut, suara didistribusikan ulang dari kandidat yang paling tidak berhasil, yang tersisih, dan suara yang melebihi kuota didistribusikan ulang dari kandidat yang sukses, sampai kandidat-kandidat yang memperoleh cukup suara dinyatakan terpilih.

**Suara terbuang** – Lihat suara tidak sah.

**Negara bagian** – Dalam Buku Panduan ini digunakan untuk menunjuk unit sub-nasional suatu negara, sering kali dalam konteks konstitusi federal.

**Stembusaccoord** – Istilah yang berasal dari Belanda untuk menyebut sebuah ketentuan yang bisa disertakan dalam sistem-sistem *Daftar PR* yang memungkinkan dua atau lebih partai atau kelompok yang melangsungkan kampanye terpisah mencapai kesepakatan bahwa suara mereka akan digabungkan untuk keperluan alokasi kursi. Lihat juga *Apparentement* dan *Lema*.

**Supplementary Vote** – Sebuah *sistem pluralitas/mayoritas preferensial berorientasi kandidat*, mirip dengan *Alternative Vote*. Jika tidak ada kandidat yang mencapai mayoritas absolut preferensi pertama, semua kandidat kecuali dua yang teratas disisihkan dan suara mereka dialokasikan ulang menurut preferensi kedua, ketiga, dan seterusnya yang diungkapkan. Kandidat dengan suara terbanyak dinyatakan terpilih.

**Lembaga supranasional** – sebuah organisasi yang dibentuk oleh sejumlah negara dengan perjanjian di mana kekuasaan dipegang oleh pejabat-pejabat independen yang ditunjuk atau oleh perwakilan yang dipilih oleh badan legislatif atau rakyat negara-negara anggota.

**Ambang batas** –Tingkat dukungan minimum yang diperlukan suatu partai mendapatkan representasi di lembaga legislatif. Sebuah ambang batas bisa bersifat batas formal, yang berupa angka yang dituangkan konstitusi atau undang-undang, biasanya dalam bentuk persentase suara sah yang diberikan, atau ambang batas efektif atau alami, yang merupakan sebuah perangkat matematis sistem elektoral yang digunakan.

**Sistem Dua Putaran (Two-Round System, TRS)** – Sebuah sistem pluralitas/mayoritas di mana pemilihan kedua diselenggarakan jika tidak ada kandidat mencapai tingkat perolehan suara tertentu, biasanya mayoritas absolut (50 persen plus satu), dalam pemilihan putaran pertama.

Sebuah *Sistem Dua Putaran* bisa berbentuk *mayoritas-pluralitas*, yang memungkinkan lebih dari dua kandidat bertarung di putaran kedua. Contohnya adalah sistem Prancis, di mana kandidat memperoleh lebih dari 12,5 persen suara pemilih yang terdaftar di putaran pertama bisa maju di putaran kedua. Kandidat yang meraih suara terbanyak

dalam putaran kedua pun dinyatakan terpilih, tanpa memandang mereka meraih mayoritas absolut atau tidak. Jika tidak demikian, sebuah *Sistem Dua Putaran* bisa berupa mayoritas mutlak, di mana hanya dua kandidat teratas dalam putaran pertama yang maju ke putaran kedua.

**Überhangsmandat** – Sebuah kursi tambahan di badan legislatif yang menghasilkan sebuah sistem *MMP* ketika sebuah partai atau kelompok meraih lebih banyak kursi di suatu daerah dengan sistem elektoral yang pertama, biasanya *pluralitas/mayoritas*, daripada jumlah total yang berhak diterimanya berdasarkan proporsi suaranya. Dikenal juga dengan sebutan *mandat eksekif (overhang mandat)*.

**Majelis tinggi** – Salah satu dari dua kamar dalam *lembaga legislatif bikameral*, sering dipandang berisi “perwakilan daerah/negara bagian” atau sebagai “kamar peninjauan”. Kamar yang kalah kuasa ketika kekuasaan kedua kamar tidakimbang.

**Suara terbuang** – Suara sah yang pada akhirnya tidak dihitung untuk pemilihan kandidat atau partai mana pun.

## Lampiran C

### Bacaan Lebih Jauh

Amy, Douglas, *Real Choices: New Voices: The Case for PR Elections in the United States* (New York: Columbia University Press, 1993)

Andrews, Josephine T. and Jackman, Robert, 'Strategic Fools: Electoral Rule Choice Under Extreme Uncertainty', *Electoral Studies*, 24/1 (2005), hlm. 65–84

Barkan, Joel D., 'Elections in Agrarian Societies', *Journal of Democracy*, 6 (1995), hlm. 106–116

Birch, Sarah, 'Single-Member District Electoral Systems and Democratic Transition', *Electoral Studies*, 24/2 (June 2005), hlm. 281–301

Bogdanor, Vernon, *What is Proportional Representation?* (Oxford: Martin Robertson, 1984) —and David Butler (eds), *Democracy and Elections* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983)

Colomer, Josep (ed.), *Handbook of Electoral System Choice* (Basingstoke: Palgrave, 2004) — 'It's Parties That Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down)', *Political Studies*, 53 (2005), hlm. 1–21

Dahl, Robert, *On Democracy* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1998)

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957)

Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: John Wiley, 1954)

Elklit, Jørgen and Nigel S. Roberts, 'A Category of its Own? Four PR Two-Tier Compensatory Member Electoral Systems in 1994', *European Journal of Political Research*, 30 (1996), hlm. 217–240

Farrell, David M., *Electoral Systems: A Comparative Introduction* (London and New York: Palgrave, 2001)

Finer, S. E. (ed.), *Adversary Politics and Electoral Reform* (London: Anthony Wigram, 1975)

Gallagher, Michael, 'Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes, and Majorities', *British Journal of Political Science*, no. 22 (1992), hlm. 469–496

Golder, Matt, 'Democratic Electoral Systems Around the World 1946–2000', *Electoral Studies*, 24/1 (2005), hlm. 103–121

Grofman, Bernard and Arend Lijphart (eds), *Electoral Laws and their Political Consequences* (New York: Agathon Press, 1986)

Grofman, Bernard, Arend Lijphart, Robert McKay and Howard Scarrow (eds), *Representation and Redistricting Issues* (Lexington, Md.: Lexington Books, 1982)

Guinier, Lani, *The Tyranny of the Majority* (New York: Free Press, 1994)

Hermens, Ferdinand, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, 2nd edn (New York: Johnson Reprint Corporation, 1972)

Horowitz, Donald L., 'Democracy in Divided Societies', *Journal of Democracy*, 4 (1993), hlm. 18–38

— 'Electoral Systems: A Primer for Decision Makers', *Journal of Democracy*, 14 (2003), hlm. 115–127

Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1995)

Lakeman, Enid, *How Democracies Vote* (London: Faber and Faber, 1974)

Lardeyret, Guy, 'The Problem with PR', *Journal of Democracy*, 2 (1991), hlm. 30–35

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds), *Comparing Democracies 2: Elections and Voting in Global Perspective* (Thousand Oaks, Calif.: Sage, 2002)

Lijphart, Arend, 'Constitutional Design for Divided Societies', *Journal of Democracy*, 15/2 (2004)

—*Patterns of Democracy* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1999)

—and Bernard Grofman (eds), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives* (New York: Praeger, 1984)

Lovenduski, Joni and Pippa Norris (eds), *Gender and Party Politics* (London: Sage, 1993)

Mackie, Thomas and Richard Rose, *The International Almanac of Electoral History* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1991)

Mackie, Thomas and Richard Rose, *A Decade of Election Results: Updating the International Almanac. Studies in Public Policy* (Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1997)

Mainwaring, Scott and Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997)

Miragliotta, Narelle L., 'Little Differences, Big Effects: An Example of the Importance of Choice of Method For Transferring Surplus Votes in PR-STV Voting Systems', *Representation*, 41/1 (2004) [2005], hlm. 15–23

Moser, Robert G. and Ethan Scheiner, 'Mixed Electoral Systems and Electoral System Effects: Controlled Comparison and Cross-National Analysis', *Electoral Studies: An International Journal*, 23/4 (December 2004), hlm. 575–600

Nishikawa, Misa and Erik S. Herron, 'Mixed Electoral Rules' Impact on Party Systems', *Electoral Studies: An International Journal*, 23/4 (December 2004), hlm.753–768

Nohlen, Dieter, *Elections and Electoral Systems* (Delhi: Macmillan, 1996)

—(ed.), *Enciclopedia Electoral Latinamericana y del Caribe* (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/CAPEL, 1993)

—et al., *Elections in Africa* (Oxford and New York: Oxford University Press, 1999)

—et al., *Elections in the Asia-Pacific Region* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2001)

Norris, Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)

Pitkin, Hanna F., *The Concept of Representation* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1967)

Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1967)

Reilly, Ben, *Democracy in Divided Societies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001)

—‘The Global Spread of Preferential Voting: Australian Institutional Imperialism?’, *Australian Journal of Political Science*, 39/2 (July 2004), hlm. 253–266

Reynolds, Andrew (ed.), *The Architecture of Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2001)

—*Electoral Systems and Democratization in Southern Africa* (Oxford: Oxford University Press, 1999)

Rule, Wilma and Joseph Zimmerman (eds), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities* (Westport, Conn.: Greenwood, 1994)

Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes* (New York: Columbia University Press, 1994)

Shugart, Mathew S. and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)

Shugart, Mathew S. and Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (Oxford: Oxford University Press, 2004)

Sisk, Timothy D., *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1996)

Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1989)

# Dampak Sistem Elektoral terhadap Konversi Suara menjadi Kursi

### Contoh 1

Berikut ini adalah sebuah pemilihan hipotetis (25.000 suara yang diperebutkan oleh dua partai politik) yang dilaksanakan dengan dua perangkat aturan elektoral yang berbeda: sebuah sistem pluralitas/mayoritas FPTP di lima daerah pemilihan dengan satu wakil, dan sebuah sistem Daftar PR dengan satu daerah pemilihan besar.

	Daerah Pemilihan							Kursi yang Diraih	
	1	2	3	4	5	Total	%	FPTP	Daftar PR
<b>Partai A</b>	3.000	2.600	2.551	2.551	100	10.802	43	4	2
<b>Partai B</b>	2.000	2.400	2.449	2.449	4.900	14.198	57	1	3
<b>Total</b>	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	25.000	100	5	5

Kunci: FPTP = First Past The Post; Daftar PR = Sistem Daftar Representasi Proporsional menggunakan Metode Largest Remainder alokasi kursi dengan Kuota Hare

Partai A meraih suara jauh lebih sedikit daripada Partai B (43 persen dibandingkan dengan 57 persen), tetapi dengan sebuah sistem FPTP ia meraih empat dari lima kursi yang tersedia. Sebaliknya, dengan sebuah sistem Daftar PR Partai B meraih tiga kursi sedangkan Partai A mendapat empat kursi. Contoh ini mungkin terlihat ekstrem tetapi hasil-hasil serupa itu sering muncul dalam pemilihan-pemilihan pluralitas/mayoritas.

### Contoh 2

Dalam contoh kedua, dua sistem hipotetisnya tetap sama tetapi kali ini terdapat lima partai yang mengikuti pemilihan dan distribusi suaranya diubah.

	Daerah Pemilihan							Perolehan Kursi	
	1	2	3	4	5	Total	%	FPTP	Daftar PR
<b>Partai A</b>	2.000	2.000	2.000	200	50	6.250	25	3	1
<b>Partai B</b>	500	500	500	3.750	500	5.750	23	1	1
<b>Partai C</b>	500	250	750	1.000	3.000	5.500	22	1	1
<b>Partai D</b>	1.000	500	1.700	25	1.025	4.250	17	0	1
<b>Partai E</b>	1.000	1.750	50	25	425	3.250	13	0	1
<b>Total</b>	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	25.000	100	5	5

Kunci: FTPTP = First Past The Post; Daftar PR = Sistem Representasi Proporsional menggunakan Metode Largest Remainder alokasi kursi dengan Kuota Hare.

Dengan sistem Daftar PR setiap partai meraih satu kursi meski faktanya Partai A mendapatkan hampir dua kali lebih banyak suara daripada Partai E. Dengan sebuah sistem FPTP partai terbesar (A) akan mendapatkan sebuah mayoritas lima kursi dengan dua partai bersuara terbanyak berikutnya (B dan C) meraih masing-masing satu kursi. Pilihan atas sistem elektoral dengan demikian memiliki dampak dramatis terhadap komposisi badan legislatif dan, dengan demikian, pemerintahan dalam sebuah sistem parlementer.

### Contoh 3

Dalam contoh ketiga juga ada dua partai yang bertarung; tetapi kali ini ada 50.000 pemilih dan sepuluh kursi yang dialokasikan. Dua sistem elektoral yang dipakai adalah sebuah sistem Paralel (lima kursi Daftar FPTP), dan sebuah sistem MMP (lima kursi Daftar PR dan lima kursi FPTP).

	Daerah Pemilihan							Perolehan Kursi		
	1	2	3	4	5	5 Kursi Dapil Nasional	Total	%	Paralel	MMP
Partai A	2.600	2.600	2.600	2.600	3.100	13.500	27.000	54	Partai A total: 8 (FPTP: 5 dan Daftar PR: 3)	Partai A total: 5 (FPTP: 5 dan Daftar PR: 0)
Partai B	2.400	2.400	2.400	2.400	1.900	11.500	23.000	46	Partai B total: 2 (FPTP: 0 dan Daftar PR: 2)	Partai B total: 5 (FPTP: 0 dan Daftar PR: 5)
Total	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	25.000	50.000	100	10	10

Kunci: Paralel = Sistem Paralel dengan unsur Daftar PR dan FPTP; MMP = sistem Mixed Member Proportional dengan unsur-unsur Daftar PR dan FPTP. (Sistem Daftar PR menggunakan Metode Largest Remainder alokasi kursi dengan sebuah Kuota Hare).

Dengan sistem Paralel Partai A meraih delapan kursi dan Partai B mendapatkan dua kursi sisanya.. Kelima kursi FPTP dan tiga dari lima kursi Daftar PR diberikan kepada Partai A, yang dengan demikian secara keseluruhan meraih 80 persen kursi dengan 54 persen suara. Dalam sistem MMP, dengan unsur daftar PR memberi kompensasi bagi disproportionalitas dengan unsur FPTP, distribusi suara yang sama memberi kedua partai tersebut masing-masing lima kursi. Dalam contoh ini, dengan MMP, Partai A meraih keseluruhan lima kursi FPTP dan karena itu keseluruhan lima kursi Daftar PR dialokasikan untuk Partai B.

Hasil sistem MMP jauh lebih proporsional 50 : 50 persen distribusi kursi dengan sebuah distribusi suara 54 : 46 persen dibandingkan dengan hasil pemilihan menggunakan sistem Paralel. Ini jelas menunjukkan perbedaan antara unsur Daftar PR berjalan sejajjr dengan sistem pluralitas/mayoritas di satu sisi, dan benar-benar memberikan kompensasi bagi disproportionalitas yang dihasilkan olehnya di sisi lain.

### Penetapan Daerah Pemilihan

Kedua bagan berikut dirancang untuk menggambarkan prinsip bahwa tidak ada pendekatan independen terhadap penetapan batas daerah pemilihan. Seperti banyak segi lain desain sistem elektoral, tampaknya berbagai metode dan keputusan teknis pasti memiliki konsekuensi politik, dan pihak-pihak yang memiliki kepentingan politik bisa diduga akan mengajukan solusi-solusi yang menguntungkan mereka secara politis.

Bagan-bagan ini menunjukkan hasil dua pendekatan berbeda terhadap penetapan batas daerah pemilihan di suatu wilayah yang meliputi sebuah kota dan pedesaan di sekitarnya. Jumlah keseluruhan penduduk mengkualifikasikan kota itu berhak mendapatkan dua kursi di badan legislatif. Empat puluh persen penduduk hidup di kota, dan 60 persen di pedesaan. (Angka ini bisa juga menunjuk pada total elektorat, yang juga digunakan sebagai dasar hak kursi di beberapa negara.)

Demi mudahnya, diasumsikan bahwa semua orang di kota itu memberikan suara untuk Partai Pekerja, dan semua orang di pedesaan memberikan suara untuk Partai Petani. Dunia nyata jelas lebih kompleks, tetapi ini tidak mengubah prinsip-prinsip matematika.

Dalam Model 1, prinsip Donat, kota ini dipertahankan sebagai komunitas tunggal dalam satu SMD yang relatif homogen, di mana sejumlah kecil pedesaan yang berdekatan ditambahkan untuk menyeimbangkan elektorat dua daerah pemilihan. Sebagian besar kawasan pedesaan itu merupakan SMD homogen kedua. Hasilnya adalah kemenangan di daerah pemilihan kota untuk Partai Pekerja, dan kemenangan di daerah pemilihan pedesaan untuk Partai Petani.

Dalam Model 2, prinsip Burger, wilayah ini dibelah oleh sebuah sungai yang mengalir melalui tepat di tengahnya. Dua SMD heterogen diciptakan, satu adalah setengah



### Tentang Para Penulis

**Andrew Reynolds**, *Associate Professor* Ilmu Politik pada Universitas North Carolina, Chapel Hill, merupakan gelar MA dari Universitas Cape Town dan PhD dari Universitas Carolina. Penelitian dan kuliahnya berfokus pada demokratisasi, desain konstitusional dan politik elektoral. Dia bekerja untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa, Institut Internasional untuk Demokrasi dan Pendampingan Elektoral (IDEA), Departemen Inggris untuk Pembangunan Internasional, Departemen Luar Negeri A.S., Institut Demokratik Nasional, Institut Republikan Internasional, dan Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (OSCE). Dia juga bekerja sebagai konsultan tentang isu-isu desain elektoral dan konsitusional untuk Afghanistan, Angola, Burma, Fiji, Guyana, Indonesia, Irak, Yordania, Liberia, Belanda, Irlandia Utara, Sierra Leone, Afrika Selatan, Sudan dan Zimbabwe.

Dia menerima penghargaan dari US Institute of Peace (USIP), National Science Foundation, dan Ford Foundation. Di antara sekian bukunya adalah *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (Oxford University Press, 2002), *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa* (Oxford University Press, 1999), *Election '99 South Africa: From Mandela to Mbeki* (St Martin's Press, 1999), dan *Elections and Conflict Management in Africa* (disunting bersama Tim Sisk, USIP, 1998). Artikel-artikelnya dimuat di jurnal-jurnal seperti *World Politics*, *Legislative Studies Quarterly*, *Democratization*, *the Journal of Democracy*, *Politics and Society*, *the Journal of Commonwealth and Comparative Politics* and *the Political Science Quarterly*.

**Ben Reilly** adalah pengajar senior di Asia Pacific School of Economics and Government di Australian National University. Sebelumnya dia adalah penasihat tata pemerintahan demokratis di United Nations Development Programme (UNDP) di New York, *fellow research* pada Australian National University, dan pelaksana program senior di International IDEA. Pekerjaannya berfokus pada lembaga-lembaga polirik, demokratisasi dan manajemen konflik, dan dia menjadi penasihat untuk banyak

pemerintah dan organisasi-organisasi internasional dalam bidang ini. Saat ini dia mengerjakan sebuah buku baru tentang demokrasi, etnisitas dan tata pemerintahan di kawasan Asia-Pasifik.

Buku-bukunya meliputi *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (Cambridge University Press, 2001), *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies* (US National Research Council, 1999), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (International IDEA, 1998), dan *International IDEA Handbook of Electoral System Design* (International IDEA, 1997). Tulisan-tulisannya juga dimuat di jurnal-jurnal akademis seperti *Journal of Democracy*, *International Political Science Review*, *International Security*, *The National Interest*, *Party Politics*, *Electoral Studies*, *Australian Journal of Political Science*, *Australian Journal of International Affairs*, *International Peacekeeping*, *Commonwealth and Comparative Politics*, *Representation*, *Asian Survey*, *Pacifica Review*, *Pacific Affairs*, *Journal of Pacific History* dan *Pacific Economic Bulletin*. Dia meraih gelar a PhD dalam ilmu politik dari Australian National University.

**Andrew Ellis** saat ini adalah kepala Tim Proses Elektoral pada International IDEA di Stockholm. Dia banyak berpengalaman sebagai penasihat teknis tentang masalah-masalah kelembagaan dan elektoral dalam transisi demokratis. Dia menjadi penasihat senior untuk National Democratic Institute (NDI) di Indonesia dari tahun 1999 hingga 2003, bekerja bersama para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia mengenai amandemen konstitusional dan pembaruan undang-undang pemilihan umum dan politik, dan bersama organisasi-organisasi non-pemerintah (NGO) serta para pengamat politik. Tugas-tugas mutakhirnya yang lain meliputi pelaksana kepala penasihat teknis untuk Komisi Pemilihan Palestina dengan dukungan Komisi Eropa untuk semua aspek persiapan bagi pemilihan-pemilihan pertama Palestina pada tahun 1996, dan merancang serta merencanakan program pendampingan elektoral Komisi Eropa di Kamboja untuk pemilihan tahun 1998.

Dia pernah menjadi Wakil Ketua dan selanjutnya Sekretaris Jenderal Partai Liberal Inggris dan Kepala Eksekutif Demokrat Liberal Inggris, maju empat kali untuk Parlemen Inggris, dan terpilih sebagai anggota otoritas lokal utama.

**José Antonio Cheibub, PhD**, Universitas Chicago, 1994 adalah *associate professor* ilmu politik dan direktur kajian sarjana untuk International Studies Program di Universitas Yale. Peneliran dan minat mengajarnya adalah perbandingan politik, ekonomi politik dan lembaga-lembaga demokrasi. Dia turut menulis *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990* (Cambridge University Press, 2000) dan turut menyunting *The Democracy Sourcebook* (MIT Press, 2003), dan saat ini sedang merampungkan sebuah buku tentang *The Stability of Democracy under Parliamentarism and Presidentialism*.

**Karen Cox** adalah kandiad Phd di Universitas Virginia yang mengambil spesialisasi dalam perbandingan politik dan politik Jepang. Dia melakukan penelitian sebagai *doctoral fellow* Japan Foundation di Universitas Tokyo. Karya terbitannya termasuk 'Interaction Effects in Mixed-Member Electoral Systems: Theory and Evidence from

Germany, Japan, and Italy' (bersama Leonard Schoppa, dalam *Comparative Political Studies*, November 2002).

**Dong Lisheng** adalah profesor dan asisten direktur Institut Ilmu Politik pada Akademi Ilmu-ilmu Sosial Cina. Dia adalah tenaga ahli pada Kementerian Urusan Sipil Cina untuk kerja sama dengan UNDP tentang pemilihan-pemilihan Komite Desa Cina dari tahun 1996 hingga 2001. Saat ini dia adalah anggota Komite Pengawas dan Penasihat Program Pelatihan EU-Cina tentang Tata Pemerintahan Desa (2003–2006). Dia ditunjuk Ko-Direktur Cina pada Program Pusat Studi Eropa EU–Cina (Februari 2004–Januari 2009). Karya-karyanya yang diterbitkan meliputi buku-buku panduan pelatihan elektoral untuk komite-komite desa.

**Jørgen Elklit** adalah profesor ilmu politik di Universitas Aarhus, Denmark. Minat profesionalnya meliputi sistem-sistem elektoral dan administrasi elektoral di negara-negara demokrasi sedang berkembang dan tempat-tempat lain. Sejak 1990 dia melaksanakan sejumlah konsultansi terkait pemilihan dan demokrasi di Asia, Eropa, dan Afrika. Dia juga menjadi anggota Komisi Elektoral Independen (IEC) 1994 di Afrika Selatan. Belakangan dia ditugaskan di Afghanistan, Afrika Selatan, Cina dan Lesotho. Buku terbarunya adalah sebuah survei tentang anggota partai-partai politik Denmark (*Partiernes medlemmer*, disunting bersama Lars Bille, Aarhus Universitetsforlag, 2003).

**Michael Gallagher** adalah *associate professor* pada Department of Political Science, Trinity College, University of Dublin. Dia adalah ko-editor *The Politics of Electoral Systems* (Oxford University Press, 2005), *Politics in the Republic of Ireland*, 4th edn (ko-editor, Routledge, 2005), dan *The Referendum Experience in Europe* (Macmillan and St Martin's Press, 1996), dan ko-penulis *Representative Government in Modern Europe*, 4th edn (McGraw Hill, 2006).

**Allen Hicken** adalah asisten profesor ilmu politik dan politik Asia Tenggara pada Universitas Michigan dan *faculty associate* pada Center for Southeast Asian Studies and the Center for Political Studies. Dia mengkaji lembaga-lembaga politik dan ekonomi di negara-negara sedang berkembang. Fokus utamanya adalah partai-partai politik dan sistem-sistem partai di negara-negara demokrasi sedang berkembang dan peran mereka dalam pembuatan kebijakan. Spesialisasi kawasannya adalah Asia Tenggara. Dia pernah bekerja atau melakukan penelitian di Thailand, Filipina dan Kamboja.

**Carlos Huneeus** adalah *associate professor* ilmu politik pada Instituto de Estudios Internacionales di Universidad de Chile diertur eksekutif Corporation CERC. Buku terbarunya meliputi *El régimen de Pinochet* [Rezim Pinochet] (Editorial Sudamericana, 2000) dan *Chile, un país dividido* [Cile, sebuah negara yang terbelah] (Catalonia, 2003).

**Eugene Huskey** adalah profesor ilmu politik di William R. Kenan, Jr dan kajian Rusia di Universitas Stetson di Florida. Buku-buku dan berbagai artikelnya mencermati

masalah politik dan hukum di Uni Soviet dan negara-negara Rusia pasca-Soviet dan Kyrgyzstan. Karnya-karyanya antara lain adalah artikel-artikel tentang pemilihan-pemilihan pada tahun 1990, 1995 dan 2000 di Kyrgyzstan.

**Stina Larserud** adalah peneliti untuk *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, bekerja sebagai bagian dari Tim Proses Elektoral pada International IDEA di Stockholm. Dia memperoleh gelar Master ilmu politik dari Universitas Uppsala University dengan spesialisasi perbandingan politik dan desain kelembagaan, dan menjadi anggota komisi tempat pemungutan suara di Swedia.

**Vijay Patidar** adalah seorang pegawai negeri senior India and memiliki spesialisasi di bidang pemilihan untuk tingkat nasional dan provinsi di India, juga di tingkat internasional. Dia bertugas sebagai kepala gabungan petugas elektoral negara bagian Madhya Pradesh, sebagai konsultan di komponen-komponen elektoral empat misi pemeliharaan perdamaian PBB dan kepala Tim Pemilihan di IDEA.

**Nigel S. Roberts** adalah *associate professor* ilmu politik pada Victoria University of Wellington. Bersama Jonathan Boston, Stephen Levine and Elizabeth McLeay, selama delapan tahun dia menjadi anggota sebuah tim penelitian yang didanai oleh New Zealand Foundation for Research, Science and Technology yang mengkaji konsekun-konsekuensi pemberlakuan representasi proporsional di *New Zealand*. Buku terbarunya adalah *New Zealand Votes: The General Election of 2002* (ko-editor, Victoria University Press, 2003).

**Richard Vengroff**, profesor ilmu politik professor pada Universitas Connecticut, adalah penulis atau penyunting tujuh buku, lebih dari 70 arikel dalam jurnal-jurnal ilmiah, dan menyunting beberapa volume. Penelitian mutakhirnya dipusatkan pada isu-isu tata kelola pemerintahan demokratis, desentralisasi dan pembaruan elektoral. Dua penelitian terbarunya mengkaji transisi demokratis dan Islam, dan pembaruan demokratis sub-nasional di lima negara Eropa Timur.

**Jeffrey A. Weldon** adalah profesor ilmu politik di Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) dan saat ini menjadi *visiting fellow* di Center for US-Mexican Studies at the University of California, San Diego. Dia adalah *adjunct fellow* pada Center for Strategic and International Studies (CSIS) sejak tahun 2001. Dia banyak menerbitkan karya tentang Kongres Meksiko dan sistem elektoral Meksiko.

### Ucapan Terima Kasih

BANYAK pihak, perorangan maupun organisasi, yang memberikan kontribusi bagi Buku Panduan baru ini. Para anggota badan-badan pengelola elektoral, berbagai badan legislatif dan kedutaan besar di seluruh dunia menyediakan informasi tentang beraneka ragam isu. Di samping itu, kamu ingin mengucapkan terima kasih kepada nama-nama berikut yang telah bermurah hati memberikan waktu, ide dan wawasan sebagai kerangka buku ini:

José Maria Aranaz, Shem Baldeosingh, Julie Ballington, Brigalia Bam, Virginia Beramendi-Heine, Sarah Birch, André Blais, Neven Brandt, Nadja Braun, Ingrid Bäckström-Vose, Nicholas Cottrell, Bikash Dash, Asha Elkarib, Jørgen Elklit, Arpineh Galfayan, Guido Galli, Maria Gratschew, Lisa Hagman, Donald L. Horowitz, Torquato Jardim, Eve Johansson, Subhash Kashyap, Anna Katz, Therese Pearce Laanela, Lotta Lann, Stephen Levine, Arend Lijphart, Johan Lindroth, Alonso Lujambio, Valentí Martí, Simon Massey, Richard Matland, Andres Mejia-Acosta, Marcel Mikala, José Molina, Simon-Pierre Nanitelamio, Paolo Natale, Sa Ngidi, Pippa Norris, Simon Pachano, Vijay Patidar, Carina Perelli, Colville Petty, Joram Rukambe, Andrew Russell, Matthew Shugart, Olga Shvetsova, Timothy D. Sisk, Bruno Speck, Antonio Spinelli, Sara Staino, Michael Steed, Thorvald Stoltenberg, Markku Suksi, Kate Sullivan, Jan Sundberg, Rein Taagepera, Maja Tjernström, Daniel Zovatto dan British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform.

Terima kasih juga untuk Manajer Penerbitan IDEA, Nadia Handal Zander.

Lebih dari semua itu, kami ingin mengungkapkan terima kasih kami kepada Stina Larsrud. Dia mengurus dengan baik banyak sekali bahan, teks dan detail-detail teknis yang dibutuhkan untuk mendukung Buku Panduan ini melalui banyak fase dan draf. Tak ada peneliti dan editor yang lebih baik atau lebih berkomitmen dari dia.

Andrew Reynolds  
Ben Reilly  
Andrew Ellis  
February 2005

### Tentang International IDEA

Didirikan pada tahun 1995, Institut untuk Demokrasi dan Pendampingan Elektoral (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA), sebuah organisasi antar-pemerintah dengan negara-negara dari seluruh benua, memiliki sebuah mandat untuk mendukung demokrasi yang berkelanjutan di seluruh dunia. IDEA bergerak di antara mereka yang menganalisis dan memantau kecenderungan-kecenderungan dalam demokrasi dan mereka yang terlibat langsung dalam pembaruan politik atau tindakan dalam mendukung demokrasi di dalam negeri dan luar negeri. IDEA bekerja dengan negara-negara demokrasi baru maupun yang sudah lama mapan, membantu mengembangkan dan menguatkan lembaga-lembaga dan budaya demokrasi. Ia bergerak pada tataran internasional, regional dan nasional, bekerja dalam kemitraan dengan berbagai macam lembaga.

#### **IDEA bertujuan:**

- Mendampingi negara-negara dalam membangun kapasitas untuk mengembangkan dan menguatkan lembaga-lembaga demokratis.
- Menyediakan sebuah forum bagi dialog antara akademisi, pembuat kebijakan dan praktisi di seluruh dunia.
- Mensintesis penelitian dan pengalaman lapangan, dan mengembangkan perangkat-perangkat praktis untuk membantu meningkatkan proses demokratis.
- Memajukan transparansi, akuntabilitas dan efisiensi dalam pengelolaan pemilihan.
- Memfasilitasi penilaian, pemantauan dan promosi demokrasi di suatu negara oleh warga setempat.

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)  
Strömsborg, S-103 34 Stockholm, Swedia  
Tel: +46 8 698 3700  
Fax: +46 8 20 24 22 E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Web site: [www.idea.int](http://www.idea.int)