



Sistem Proporsional Terbuka Bukan Akar Politik Uang Dalam Pemilu

¹ Adrianto, ² Achmad Musyaddad, ³ Rini Admiwati, ⁴ Wahyu Muharomdoni, ⁵ Adji Suradji Muhammad,

Program Studi Megister Ilmu Pemerintahan

^{1,2,3,4,5} STPMD 'APMD' Yogyakarta

¹Email: adrianto01ip@gmail.com, ²Email: a.musaddad@gmail.com, ³Email: riniadmiwati24@gmail.com

, ⁴Email: wahyumuharomdoni41@gmail.com, ⁵Email: adji.suradji@apmd.ac.id

Abstract: *The influence of an open proportional representation system with a majority vote does not explain the rise of money politics and political corruption after the election period. Systemically, the influence of the electoral system is aimed more at establishing a stable party system and modeling coalition models to produce a model of political balance in managing relations between the Government and Parliament. Meanwhile, the quality of the implementation of the electoral system is actually determined by the quality of the institutionalization of political parties, including the tendency of the type of party. Money politics is the result of the poor quality of political institutions in a type of party that only focuses on electoral interests.*

Keywords: *electoral system, open PR system, party institutionalization, money politics, political corruption*

Abstrak: Pengaruh sistem pemilu proporsional terbuka dengan suara terbanyak bukanlah penjelas dari maraknya *money politics* dan korupsi politik setelah masa pemilu. Secara sistemik, pengaruh sistem pemilu lebih ditujukan pada pembentukan sistem kepartaian yang stabil dan pemolaan model koalisi agar menghasilkan model keseimbangan politik dalam pengelolaan hubungan antara Pemerintah dan Parlemen. Sementara itu, kualitas penyelenggaraan sistem pemilu sebenarnya justru ditentukan oleh kualitas pelembagaan partai politik, termasuk kecenderungan tipe partainya. *Money politics* adalah hasil dari kualitas pelembagaan politik yang buruk dalam tipe partai yang hanya berfokus pada kepentingan elektoral.

Kata Kunci: sistem pemilu, proporsional terbuka, pelembagaan partai, politik uang, korupsi politik

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan wujud dari sistem demokrasi suatu negara. Pemilu tidak hanya berkaitan dengan kebutuhan pemerintahan terhadap keabsahan kekuasaannya, tetapi juga sarana bagi rakyat untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingannya. Masyarakat dapat memilih wakil-wakil mereka yang akan duduk di parlemen atau pemimpin eksekutif melalui pemilu. Pemilu yang diselenggarakan secara transparan dan damai, serta menghasilkan pemimpin oleh suara mayoritas, maka dapat dikatakan negara demokrasi. Sebaliknya, jika membawa dalam kekacauan baik vertikal maupun horisontal, maka negara tersebut dapat dikatakan gagal dalam melaksanakan demokrasi (Pratiwi, 2018).

Indonesia telah mendeklarasikan sebagai negara hukum yang demokratis. Konstitusi UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) menyatakan, “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar.” Salah satu syarat dasar sebuah negara hukum demokratis menurut *The International Commission of Jurists* adalah adanya pemilihan umum yang bebas. Pemilu mencerminkan kedaulatan rakyat untuk berkontribusi dalam memilih pemimpin yang dipercaya untuk menjalankan pemerintahan. Dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan

Umum, Pasal 1 angka 1, dikatakan bahwa Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945” (Kansil, et.al., 2023).

Pemilu merupakan wujud dari upaya perekayasaan demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Asshiddiqie (2011) menjelaskan bahwa ada empat tujuan dari penyelenggaraan pemilu, yakni (1) untuk memungkinkan terjadinya pemilihan kepemimpinan pemerintah secara tertib dan damai; (2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Sistem Pemilu merupakan salah satu unsur dalam sistem representasi politik dan memiliki pengaruh yang sangat penting dalam mewujudkan kedaulatan rakyat, termasuk dalam tata kelola pemerintahan. Sistem Pemilu dibentuk guna memahami situasi perpolitikan sehingga dapat mengakomodasi perubahan sikap dan perilaku elektoral masyarakat di masa depan. Selanjutnya, sistem Pemilu harus dijalankan secara dialektik, dimana terdapat pola hubungan antara rakyat dengan negara (pemerintahan), agar memberikan sumbangsih bagi perkembangan demokrasi (Kansil, et.al., 2023).

Pada pelaksanaan beberapa pemilu terakhir di Indonesia, berbagai pihak menyoroti sistem pemilu proporsional terbuka yang dinilai menciptakan berbagai dampak negatif baik dalam proses penyelenggaraannya yang sarat dengan politik uang maupun praktik korupsi politik setelahnya. Riwanto (2015), Pratiwi (2018), dan Abdussamad et.al (2023) menengarai tumbuh suburnya korupsi politik terjadi karena telah disemai benihnya di masa pemilu, terutama pada penggunaan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak. Menurut ketiganya, sistem ini telah menumbuhkan kompetisi yang tidak sehat bukan saja antar partai politik namun juga sesama kandidat dalam internal partai politik. Lebih jauh, ketiganya juga menuding bahwa sistem ini telah mengebiri peranan partai politik yang ditenggelamkan oleh kekuatan individual kandidat. Akibatnya, kerasnya kompetisi membuat partai gagal mengendalikan perilaku para kandidatnya.

Kajian ini ditulis untuk mengkritisi pandangan di atas dengan mengungkap keberadaan sistem pemilu dalam lingkup sistem representasi melalui partai politik secara lebih luas. Dalam konteks tersebut, keberadaan sistem pemilu tidak dapat diasingkan dari sistem pelembagaan partai dan tipe partai yang sebenarnya menjadi dasar bagi setiap partai politik memasuki arena

kompetisi dalam sistem pemilu. Artikel ini berupaya memberikan pengayaan konseptual dalam hal bagaimana meletakkan konsepsi hal ihwal *money politics* dalam proses pemilu.

KAJIAN TEORITIS

Secara umum, ada tiga sistem pemilu di dunia yaitu sistem pluralitas/mayoritas, sistem proporsional, dan sistem campuran (Reynolds, 2005). Keempat rumpun ini melahirkan sedikitnya 12 sistem utama, dimana setiap sistem pemilu memiliki varian masing-masing dan ditetapkan secara berbeda di berbagai negara. Lahirnya berbagai varian dalam sistem pemilu umumnya berkembang sebagai respon satu atas yang lain, yaitu upaya memperbaiki kelemahan dari sebuah sistem namun tetap mempertahankan kelebihanannya (Abdussamad et.al., 2023). Semua hal yang diperdebatkan dalam sistem pemilu pada akhirnya akan bermuara pada tujuan akhir dari penyelenggaraan pemilihan umum yang memungkinkan perubahan berkeadilan dan pembentukan pemerintahan yang baik. Intinya, untuk memastikan bahwa rakyatlah yang memiliki kedaulatan penuh (Dedi, 2019).

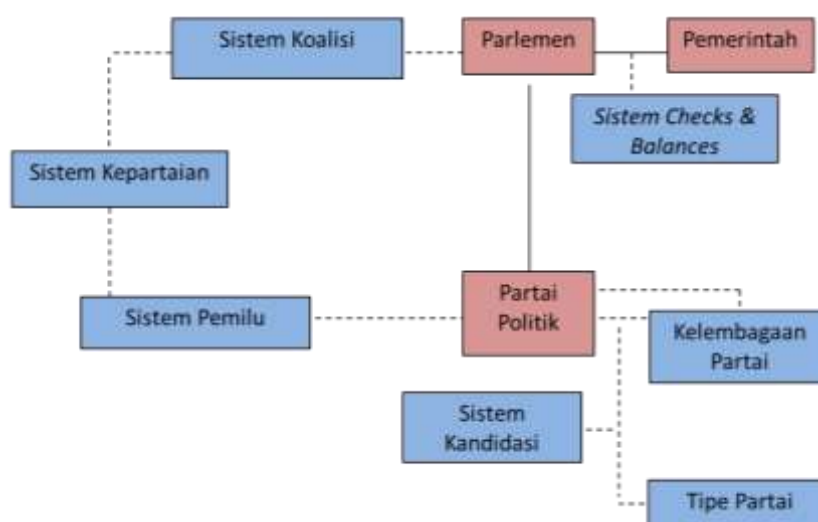
Kajian mengenai pemilu telah dilakukan oleh banyak kalangan, termasuk para akademisi di kajian ilmu politik maupun ilmu hukum tata negara. Banyak kajian umumnya sebatas melihat pemilu sebagai kajian politik dalam demokrasi maupun kajian hukum pemilu (*electoral law*). Namun, tidak banyak yang membahas lingkup sistem pemilu. Jikapun ada, cenderung membatasi pada deskripsi pada bagaimana sistem pemilu dari waktu ke waktu termasuk pergeseran formatnya seperti dalam tulisan Effendi (2017), namun kurang memberikan porsi bahasan pada sejauhmana posisinya dalam pengelolaan sistem representasi yang memungkinkan interkoneksinya terhadap sistem-sistem lain yang melingkupinya atau terhubung dengannya.

Inti dari sistem pemilu pada dasarnya adalah tata kompetisi yang digunakan untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi perwakilan. Pemahaman ini kerap disederhanakan sebagai semata persoalan aspek *electoral formula*, yakni metode atau formula peralihan suara menjadi kursi antara pilihan model *plurality/majority* (district) dan model proporsional dengan variasi formula penghitungan di dalamnya. Perdebatan tentang sistem proporsional tertutup atau terbuka berada dalam lingkup ini. Padahal pada sistem pemilu, tata kompetisi yang mengkonversi suara menjadi kursi juga melibatkan aspek lainnya, yaitu metode penyuaan (*balloting*), besaran daerah pemilihan (*district magnitude/district boundaries*), jumlah kursi perwakilan (*number of seats*), dan ambang batas suara (*threshold*).

Penjelasan dari masing-masing dari kelima aspek dalam sistem pemilu dapat dijelaskan sebagai berikut (Pamungkas, 2009):

- *Balloting*, yaitu rasionalitas penentuan tipe penyuaaran/pemberian suara (*balloting*) antara memilih partai dan/atau kandidat serta apakah bersifat kategorikal (satu pilihan) ataukah ordinal (dapat lebih dari satu). Tipe penyuaaran menentukan kemudahan mekanisme teknis pemberian suara sehingga diharapkan akan memudahkan pemilih, namun pilihan yang diambil akan dipengaruhi oleh rasionalitas model pengelompokan representasi yang diinginkan, apakah bobotnya cenderung ke partai, kandidat, atau kombinasi.
- *District magnitude*, termasuk *district boundaries*, yaitu rasionalitas penentuan besaran dan karakteristik distrik pemilihan (*district magnitude* dan *district boundaries*) yang kompatibel dengan sistem pengelompokan geografis tertentu, misalnya wilayah administrasi pemerintahan.
- *Electoral formula*, yaitu *type or level of fairness* dalam formula peralihan suara menjadi kursi, sehingga menghasilkan keputusan pilihan *electoral formula* yang dinilai lebih tepat di antara plurality/majority (district) dan proportional dengan variasi formula penghitungan di dalamnya.
- *Number of seats*, yaitu Rasionalitas jumlah kursi terhadap yang diwakili yang dinilai *appropriate(number of seats)* sesuai distrik pemilihan.
- *Threshold*, Rasionalitas pembatasan hasil pemilu terhadap jumlah partai yang dapat duduk di parlemen atau pengaturan ambang batas sebagai syarat menentukan eligibilitas tertentu seperti pencalonan presiden.

Sistem Pemilu adalah representasi, keberadaan sistem pemilu bersifat sebagian dari sistem lainnya, seperti sistem kelembagaan dan tipe partai, sistem kepartaian, sistem koalisi di parlemen, dan sistem hubungan antara parlemen dan pemerintah. Dalam rantai keterkaitan antara sistem pemilu terhadap sistem kelembagaan dan tipe partai, pada masa elektoral, dihubungkan juga oleh sistem kandidasi pada penjangkaran dan penentuan calon legislatif yang diusung oleh partai politik. Secara skematis, rantai sistemik kelembagaan representasi dapat dilihat pada gambar berikut (Zamroni, dkk., 2016):



Berdasarkan gambar tersebut, implikasi sistem pemilu sebenarnya menentukan pada sistem kepartaian yang akan terbentuk. Oleh Wolinetz (2006) ini ditunjukkan oleh jumlah partai yang mendapatkan kursi di parlemen (*number of parties*), kekuatan dan besaran kepemilikan kursi di parlemen (*strength and size*), tingkat polarisasi antar partai (*degree of polarization*), dan kemampuan untuk bekerjasama/koalisi antar partai (*ability to works each other*), yang pada keempatnya akan menentukan format representasi yang akan terbangun di parlemen.

Pengaruh terhadap dinamika sistem pemilu, sebenarnya justru ditentukan oleh sejauhmana kapasitas pelebagaan dari partai politik, termasuk tipe partai, yang dalam prosesnya menuju pemilu dibentuk oleh sistem kandidasi yang menjadi kewenangan partai politik. Hal ini mengerangkai bahwa kualitas kompetisi dalam pemilu, sesungguhnya lebih dipengaruhi oleh karakter tata kompetisi internal dalam partai politik. Wajah kompetisi antar kandidat yang fair atau brutal adalah cerminan dari wajah partainya. Pada saat yang sama, historisitas partai yang tercermin dalam tipe partai juga akan berpengaruh kuat dalam karakteristik pelebagaan.

Mainwaring dan Scully (1995) dan Mainwaring dan Torcal (2006) memiliki kesamaan dalam mengidentifikasi 3 (tiga) kerangka isu utama untuk melihat pelebagaan partai politik, yakni *electoral volatility*, *ideological voting*, dan *personalism*. Pertama, *electoral volatility* yaitu seberapa stabil perolehan suara partai untuk menunjukan tinggi rendah “kesetiaan” konstituen, termasuk tinggi rendah tingkat perpindahan elit-elit politik dari satu partai ke partai lainnya. Kedua, *ideological voting*, yaitu seberapa stabil konstituen dan program partai, yang dapat ditandai sebagai jejak ideologis dari partai politik. Dan ketiga, *personalism*, yaitu seberapa kecenderungan munculnya personalisme dalam partai dibanding kekuatan organisasional/kolektif. Personalisme akan menyebabkan partai tergantung pada sosok tertentu

baik karena alasan kharisma atau penguasaannya atas sumberdaya material. Satu isu utama lainnya yang ditambahkan oleh Mainwaring dan Scully (1995) adalah legitimasi aktor-aktor politik terhadap partai politik.

Randall dan Svasand (2002) selanjutnya mengoperasional lebih lanjut pelembagaan partai dengan empat dimensi utama dalam pelembagaan partai yang membentuk pola khas pengelolaan institusi partai politik. Keempatnya yaitu kesisteman (*systemness*), otonomi pengambilan keputusan (*decisional autonomy*), identitas nilai (*value infusion*), dan citra publik (*reification*). *Pertama*, dimensi kesisteman merujuk pada kualitas demokrasi internal, kohesi internal partai, dan sistem keanggotaan. *Kedua*, dimensi identitas nilai merujuk pada hubungan partai dengan kelompok pendukung utama dan karakter relasinya apakah klientelistik ataukah ideologis-programatik. *Ketiga*, dimensi otonomi pengambilan keputusan merujuk pada kapasitas mengambil kebijakan secara mandiri dan organisasional yang relatif independen terhadap tekanan eksternal dan tekanan elit partai. Dan *keempat*, dimensi reifikasi menyangkut pada rekam jejak partai dalam pengetahuan dan kesadaran publik terhadap peran partai.

Dinamika keempat dimensi pelembagaan tersebut, secara historis juga akan terpengaruh kuat oleh sifat “genetik” yang ditandai secara umum sebagai tipe partai. Tipe partai tentu saja dapat berubah/bergeser, namun faktor awal pembentuknya umumnya akan masih sangat menentukan. Dalam mengklasifikasi tipe partai, Krouwel (2006) mengajukan 4 (empat) dimensi untuk mengenali karakteristik partai politik, yakni elektoral, ideologikal, genetik, dan organisasional. Melalui keempatnya, Krouwel membedakan tipologi partai menjadi 5 (lima) tipe, yaitu partai kader/ elit, partai massa, partai *catch all*, partai kartel dan partai firma bisnis.

Argumen Krouwel sebenarnya relatif setara dengan Randall. Perbedaannya lebih pada orientasi konseptual. Konsep pelembagaan partai yang diajukan Randall diorientasikan untuk mengukur derajat pelembagaan internal partai, sementara Krouwel mencoba membangun distingsi antarpolisi secara eksternal dengan mengkaitkannya dengan wajah partai di tiga arena yakni di akar rumput (*grassroot*), di kantor pusat partai (*central office*), dan di ranah publik (*public office*). Meski demikian, kriterianya keduanya relatif memadai untuk bisa mengukur pelembagaan partai.

METODE PENELITIAN

Kajian ini disusun dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang menekankan pada penarikan kesimpulan berdasarkan interpretasi terhadap suatu fenomena ataupun fakta. Metode yang digunakan adalah deskriptif analisis dan eksploratif. Metode ini bertujuan untuk menggambarkan keadaan suatu fenomena yang tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis

tertentu tetapi terbatas menggambarkan apa adanya suatu variabel, gejala, atau keadaan (Arikunto, 2002).

Pada metode deskriptif, suatu penelitian bertujuan memaparkan dan mendeskripsikan sesuatu untuk menghasilkan gambaran akurat tentang sebuah fenomena, mekanisme sebuah proses, dan menjelaskan seperangkat tahapan atau proses. Sisi eksploratif digunakan untuk menemukan informasi mengenai sesuatu topik/masalah yang belum banyak dipahami atau belum dikenali dengan baik, namun menarik perhatian banyak pihak. Guna kebutuhan analisis, kajian ini menggunakan berbagai referensi terkait studi pemilu dan kepartaian guna menganalisis berbagai pendapat dalam kajian lain terutama saat menghubungkan studi pemilu, khususnya sistem pemilu terhadap praktik korupsi politik, termasuk *money politics*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem Pemilu di Indonesia Era Reformasi

Pada enam kali pemilu Era Reformasi di Indonesia, mulai 1999, 2004, 2009, 2014, 2019, dan 2024, terjadi beberapa kali modifikasi pada kelima aspek sistem pemilu antara lain:

1. *Balloting*

Penyuaaraan didasarkan pada pilihan partai dan/atau kandidat secara kategorikal. Partai dan kandidat dapat dipilih secara bersama, namun kandidat harus calon dari partai yang dipilih. Kemudahan pemberian suara oleh pemilih juga menjadi perhatian. Mekanisme penyuaaraan dilakukan melalui pencoblosan dan sempat Diperkenankan melalui mencentang kertas surat suara (2009).

2. *District magnitude*, termasuk *district boundaries*

Daerah pemilihan terus tumbuh. *District magnitude* ditentukan berdasarkan jumlah penduduk dan daerah administratif pemerintahan untuk menjaga proporsionalitas dan integralitas wilayah (kesetaraan nilai suara antardapil, kesetaraan alokasi kursi antardapil, mengutamakan pembentukan dapil dengan jumlah kursi terbanyak. *District boundaries* ditentukan berdasarkan kondisi geografis, kemudahan transportasi, kondisi sosial budaya, adat istiadat dan kelompok minoritas, mencakup satu dapil anggota DPR, serta menimbang dapil yang sudah ada pada Pemilu sebelumnya.

3. *Electoral formula*

Penggunaan sistem proporsional daftar tertutup pada 1999, sistem proporsional daftar terbuka pada 2004 yang mengombinasikan nomor urut dan pencapaian Bilangan Pembagi Pemilih untuk dapat lolos otomatis. Selanjutnya, mulai 2009 sampai dengan 2024 digunakan sistem proporsional daftar terbuka dengan suara terbanyak. Penggunaan BPP sebagai bagian dari metode kuota hare masih digunakan pada 2009

dan 2014 namun sebatas pada penghitungan kursi partai. Berikutnya, mulai 2019 dan 2024 mulai digunakan metode *sainte lague* pada penghitungan kursi partai.

4. *Number of seats*

Alokasi kursi untuk parlemen umumnya bertambah untuk tingkat Provinsi dan Kabupaten/kota. Pada level Provinsi menjadi 2.372 kursi pada 2024, meningkat dari 2207 kursi pada 2019. Pada level Kabupaten/kota menjadi 17.510 kursi pada 2024, meningkat dari 17.340 kursi pada 2019. Pada DPR RI, penambahan terus terjadi mulai Pemilu 1999 dengan 500 kursi, Pemilu 2004 sebanyak 550 kursi, Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 sebesar 560 kursi, Pemilu 2019 bertambah menjadi 575 kursi, dan terakhir pada Pemilu 2024 menjadi 580 kursi.

5. *Threshold (electoral, parliamentary dan presidential)*

Ketentuan *threshold* awalnya digunakan dalam bentuk *electoral threshold* yang diberlakukan pada hasil Pemilu 1999 dan 2004 (untuk kepesertaan Pemilu 2009) yang persentasenya terus naik dari 2% sampai 3% kursi nasional serta kursi tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dari mulai 3%-4%. *Electoral threshold* diulakukan dengan tujuan membatasi kepesertaan dalam pemilu berikutnya. Selanjutnya, mulai 2009 diperkenalkan *parliamentary threshold* yang bertujuan untuk menentukan batas partai politik dapat memiliki kursi di parlemen, yang jumlahnya terus naik dari 2,5% (2009), 3,5% (2014), dan 4% (2019 dan 2024). Dampak *parliamentary threshold* terhadap disproporsionalitas dalam sistem pemilu sebenarnya tampak lebih nyata, namun ini dipilih sebagai strategi untuk meleakukan penyederhanaan sistem kepartaian pada sisi jumlah partai di parlemen. Selanjutnya, diperkenalkan juga *presidential threshold* mulai Pemilu 2004 yang mengatur ambang batas pencalonan minimal kepemilikan 15% kursi DPR RI dan/atau 20% suara nasional. Modifikasi dilakukan pada Pemilu 2024 terkait waktu proses pencalonan seiring dilakukannya model pemilihan serentak (kecuali pilkada).

Pada berbagai kajian terkait sistem pemilu, umumnya perbincangan untuk menyebut sistem pemilu sebenarnya banyak merujuk pada aspek *electoral formula*. Khususnya, pada tarik menarik antara sistem proporsional tertutup dan terbuka, terlebih saat digunakan suara terbanyak sebagai penentu pembagian kursi ke kandidat. Nomor urut dalam daftar nama kandidat tidak lagi berguna dalam sistem pemilu di Indonesia saat ini.

Politik Uang dan Korupsi Politik sebagai Persoalan Sistem Representasi

Berbagai pendapat merujuk praktik korupsi politik sebagai akibat pada buruknya sistem pemilu. Korupsi politik merujuk pada praktik korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik yang lahir dari proses politik, khususnya pemilu. Korupsi politik muncul pada berbagai

memanipulasi sumberdaya kekuasaan untuk kepentingan kemenangan pemilu yang dirasionalisasi sebagai upaya mengembalikan biaya politik dan/atau sebagai amunisi biaya politik kemenangan pemilu.

Pada masa pemilu atau mendekati pemilu, berbagai bentuk penggunaan sumberdaya kekuasaan digunakan, dan sebagiannya dapat berciri sebagai praktik koruptif. Schaffer (2007) mengklasifikasikannya dengan model politik *pork barrel*, model patronase melalui pemberian bantuan kelompok, komunitas, atau organisasi yang ditarget (*club goods*), maupun pembelian suara langsung (*vote buying*). Schaffer mengecualikan bentuk *allocational policies* dari ketiga bentuk politik uang tersebut karena sifat dan karakteristiknya yang lebih ke arah alokasi kebijakan untuk isu-isu publik. Keempat bentuk praktik penggunaan sumberdaya dalam klasifikasi Schaffer tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *allocational policies*, yaitu pembuatan kebijakan untuk seluruh golongan masyarakat termasuk lintas wilayah geografis pemilih yang dimunculkan sebagai isu publik. Ini misalnya berupa asuransi untuk kaum pengangguran, pemotongan pajak, jaminan kesehatan untuk warga tidak mampu, dan lain-lain;
2. *pork-barrel spending*, yaitu penyaluran program/proyek/bantuan secara khusus untuk wilayah pemilihan (dapil) dari anggota legislatif yang bersangkutan dengan menggunakan dana publik. Ini bisa berupa Bantuan Sosial (Bansos), Dana Hibah, Dana Bantuan Keuangan yang dikemas dalam bentuk program/proyek populis untuk kampanye;
3. *patronage*, yaitu pemberian dukungan material barang dan/atau jasa dari partai politik dan/atau anggota legislatif/calon anggota legislatif setiap saat selama siklus pemilu, kepada individu, keluarga, atau masyarakat dengan upaya membangun hubungan timbal balik berupa pemberian dukungan politik; dan
4. *vote buying*, yaitu penawaran imbalan material yang langsung, umumnya berupa uang, baik untuk individu, keluarga, atau kelompok saat momen pemilu.

Tudingan secara spesifik terhadap sistem pemilu diarahkan pada aspek *electoral formula* yakni pada penggunaan sistem proporsional terbuka (daftar nama terbuka) dengan suara terbanyak yang dianggap telah memicu maraknya politik uang (*money politics*), termasuk *vote buying*. Sistem ini telah menciptakan biaya politik yang mahal.

Mencermati pendapat ini, ada beberapa hal yang patut diperiksa lebih lanjut.

Pertama, sistem proporsional terbuka (daftar nama terbuka) perlu dibedakan dengan penggunaan suara terbanyak. Pada proporsional terbuka, nama-nama kandidat disajikan dalam surat suara sebagai bagian dari aspek penyuaran (*balloting*), berbeda dengan proporsional

tertutup yang cukup memilih partai. Kritik Riwanto (2015), Pratiwi (2018), dan Abdussamad et.al (2023) sebenarnya bukan pada sistem proporsional terbuka, namun lebih pada penggunaan suara terbanyak sebagai pemicu biaya politik yang mahal.

Kedua, penggunaan suara terbanyak adalah mekanisme dalam *electoral formula*, yang pada sistem proporsional terbuka bisa saja keterpilihannya didasarkan pada nomor urut. Pada Pemilu di Indonesia tahun 1999 dan 2004, *electoral formula* dengan nomor urut dilakukan setelah penghitungan kursi melalui metode kuota hare melalui mekanisme Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Nomor urut diberlakukan di luar dan setelah kandidat yang otomatis lolos jika mampu mencapai batas BPP. Kuota hare masih digunakan sampai dengan Pemilu 2009 dan 2014, namun sebatas untuk menentukan jumlah kursi partai (saat ini diubah menjadi metode *sainte lague*). Penggunaan suara terbanyak dimulai pada Pemilu 2009 setelah Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan ketentuan penentuan kursi berdasarkan nomor urut pada UU Nomor 10 Tahun 2008. Posisi konstitusional MK menjaga pengaturan ini terus digunakan meskipun UU Pemilu berganti sampai yang terakhir diatur dalam UU Nomor 7 tahun 2017. Bagi MK, dasar penggunaan suara terbanyak juga beralasan kuat yakni untuk memperkuat legitimasi terhadap kandidat terpilih (prinsip pluralitas) serta secara kontekstual untuk mengeliminir dampak buruk pengelolaan partai oleh elit oligarkhis.

Ketiga, tudingan sistem pemilu proporsional terbuka dengan suara terbanyak menghasilkan banalitas politik uang tidak beralasan jika tidak membidik konteks elit oligarkhis dan lemahnya kapasitas pelembagaan partai politik dalam mengelola kompetisi, baik antarpartai maupun internal partai. Dalam konteks sistem representasi, keberadaan pengaruh terhadap sistem pemilu sesungguhnya dapat dipahami sebagai konsekuensi dari kuat lemahnya pelembagaan partai dalam mengembangkan tata kompetisi internal dan eksternal dalam memperebutkan suara pemilih. Pada pelembagaan yang lemah dengan karakter oligarkhis, *money politics* justru dianggap sebagai kewajaran oleh partai politik dalam membangun basis dukungan pemilih.

Keempat, tudingan pelemahan partai politik akibat sistem proporsional terbuka justru terbantahkan dalam pengelolaan partai politik di parlemen di mana otoritas pengelolaan anggota justru sangat kuat dalam pengorganisasian partai, khususnya melalui keberadaan fraksi di parlemen. Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) justru menunjukkan karakteristik *delegate* dalam format perwakilan, lebih besar dibanding format *trustee*, yang menandai besarnya pengaruh dari organisasi partai terhadap anggotanya di parlemen.

Politik Uang dan Korupsi Politik sebagai Persoalan Kualitas Pelembagaan Partai

Politik uang tidak lahir tiba-tiba atau akibat langsung dari penggunaan suara terbanyak. Politik uang justru mencerminkan buruknya tata kompetisi antarpolitis dan internal antarkandidat dalam partai politik dalam upaya berebut suara karena tidak memiliki pijakan yang baik pada 4 (empat) dimensi pelembagaan partai politik yang disebut oleh Randall dan Svasand dan karakteristik dimensi tersebut dalam tipe partai yang di sebut Krouwel dalam penjelasan di atas.

Merujuk pada Krouwel (2006), penjelasan tentang pelembagaan partai yang tidak mencukupi dapat dilihat terlebih dahulu pada aspek historis dan praktik pengelolaan dari partai politik. Konsepsi 4 (empat) dimensi Krouwel untuk mengenali karakteristik tipe partai politik, yakni elektoral, ideologikal, genetik, dan organisasional, justru mengajak untuk menguliti praktik *money politics* dan korupsi politik sebagai persoalan pelembagaan partai.

Saat ini, eksistensi partai politik yang ada justru dapat ditandai sebagai “*floating party*” yang dalam basis kesejarahan partai politik di Indonesia dapat dikenali wataknya muncul sejak era *floating mass* era Orde Baru (Zamroni, dkk., 2016). Partai hanya hadir hanya saat momen pemilu lima tahunan dan lenyap setelahnya. Partai politik selanjutnya lebih menonjol dalam dimensi elektoral yang berorientasi menang dengan cara hanya berkompetisi saat momen pemilu. Di luarnya, jejak partai hampir tidak terlihat dalam beragam fungsinya sebagai instrumen pendidikan politik, kaderisasi, agregasi kepentingan, maupun sebagai artikulator kepentingan publik. Partai politik mengambil keuntungan sebagai sarana resmi representasi, namun abai terhadap fungsi dasarnya selain memenangkan pemilu.

Selain itu, dinamika koalisi pascapemilu 2019 juga ditandai kian tidak jelasnya model koalisi di parlemen. Oposisi tidak lagi terlihat. Semua partai politik berkepentingan menjadi bagian dari pemerintah, yang membuat ciri mereka sebagai tipe partai kartel makin kentara. Partai kartel menggantungkan hidupnya dari sumberdaya negara. Selain itu, munculnya pendirian dan penguasaan partai oleh segelintir elit tertentu yang berasal dari elit konglomerat juga membuat ciri sebagai organisasi publik luruh dalam pengelolaan organisasi. Kerja politik dipadukan dengan jaringan organisasi bisnis dari pemilik (pendiri) partai. Ini menjadi tanda perkembangan tipe partai lainnya yang berciri firma bisnis. Jika pada masa lalu, era Orde Baru, tipe partai lebih banya berciri pada tipe partai massa, partai kader, dan partai *catch all*, saat ini karakteristik sebagai partai kartel dan partai firma bisnis. Konstruksi sebagai partai berformat elektoral dalam tipe kartel dan firma bisnis tersebut tentu saja linear dengan kebutuhan memenangkan pemilu dengan ragam cara, termasuk tindak koruptif dan *money politics* agar tetap bisa mengakses dan menguasai sumberdaya secara berkelanjutan.

Memperkuat penjelasan di atas, koherensi argumen juga dapat ditemukan dengan mengikuti dimensi pelembaran partai politik yang diusung oleh Randall dan Svasand (2002) pada dimensi kesisteman (*systemness*), otonomi pengambilan keputusan (*decisional autonomy*), identitas nilai (*value infusion*), dan citra publik (*reification*). Pada keempat dimensi ini, kinerja pelembaraan partai dapat disorot kelemahannya yang justru berdampak negatif saat memasuki ruang kompetisi dalam sistem pemilu.

Pada dimensi kesisteman, elitisme masih menjadi ciri utama partai politik dengan sistem rekrutmen berciri oligarkhis. Para elit lama masih terus menjadi penentu kebijakan partai, baik posisinya sebagai ketua yang tidak tergeser untuk jangka waktu yang sangat lama. Jikapun bergeser, keberadaannya masih menempati pos jabatan baru yang menjadi simpul pengambilan keputusan terbesar seperti menduduki jabatan sebagai ketua Dewan Pembina. Demokrasi internal yang ditandai sirkulasi elit, termasuk ruang mobilitas kader yang merintis dari jalur bawah tidak terjadi. Beberapa partai bahkan memilih jalur mobilisasi elit lewat garis persaudaraan. Dalam situasi ini, kohesivitas partai dan manajemen konflik cenderung terpusat secara personal. Sistem keanggotaan dan kaderisasi juga tidak banyak dijalankan karena eksistensi partai lebih berorientasi hadir saat momen elektoral.

Pada dimensi infusi nilai, relasi klientelistik lebih sering terjadi dibanding programatik. Fokus kinerja pada elektabilitas membuat kerangka programatik dinilai tidak selalu menguntungkan dibandingkan dengan memberikan banyak manfaat langsung dalam berbagai skema yang dapat diambil oleh politisi saat menduduki jabatan publik. Konstituen dihidupi secara transaksional, termasuk di luar masa pemilu.

Dimensi otonomi pengambilan keputusan juga bernaung di bawah demokrasi internal yang elitis-oligarkhis. Dalam situasi ini, keputusan internal organisasi difungsikan sebagai legitimasi terhadap keputusan dari elit-elit tertentu karena kepemilikan sumberdayanya, termasuk sumberdaya finansial (tipe partai firma bisnis). Selain itu, konteks eksternal dalam pengambilan keputusan juga lebih ditandai oleh cerminan posisinya dalam keseimbangan politik antarpartai yang dirumuskan sebagai strategi untuk sedapat mungkin bisa menjadi bagian dari Pemerintah (tipe partai kartel).

Terakhir, dimensi reifikasi lebih muncul pada kasus-kasus yang telah menyedot perhatian besar warga. Reifikasi tiba-tiba muncul begitu saja berbasis kasus. Kerangka kerja programatik yang diusung sebagai program partai tidak muncul. Masyarakat kebanyakan hanya melihat denyut partai politik saat momen mendekati pemilu, itupun tidak jarang hanya terkenal dalam bentuk berbagai atribut kampanye dengan slogan-slogan tertentu. Program politik yang konkrit absen dalam berbagai even masa kampanye.

Pada keempat dimensi pelembagaan partai di atas, terlihat bahwa kondisi internal partai memang tidak dalam kondisi memadai untuk dapat merespon situasi kompetisi yang dapat dikelola secara sehat. Sejauh ini, kelemahan dialamatkan pada penegakan hukum yang tidak memadai, perilaku masyarakat yang senang dan menghendaki politik uang, maupun perilaku penyimpangan perorangan. Sebagai institusi, partai politik yang sebenarnya menjadi penentu bagaimana mengelola proses kompetisi kepada anggotanya justru tidak dipersoalkan.

KESIMPULAN

Pengaruh sistem pemilu proporsional terbuka dengan suara terbanyak bukanlah penjelas dari maraknya praktik *money politics* dan korupsi politik oleh para elit terpilih setelah masa pemilu. Secara sistemik, keberadaan sistem pemilu lebih bersifat sebagai tata kompetisi yang mengonversi suara menjadi kursi untuk mendesain sistem kepartaian yang terbentuk setelah pemilu.

Pengaruh langsung terhadap kualitas para aktor, baik partai politik maupun kandidat justru merupakan hasil dari sejauhmana tingkat pelembagaan partai politik, termasuk didalamnya adalah karakteristik dari tipe partai. Aspek kesisteman (*systemness*), otonomi pengambilan keputusan (*decisional autonomy*), identitas nilai (*value infusion*), dan citra publik (*reification*) dari partai cenderung masih diwarnai karakteristik yang elitis, oligarkhis, dan sebagian lagi masih aristokratis. Demokrasi internal tersumbat, rotasi kepemimpinan berjalan sangat lambat, dan hanya menggunakan partai sebagai kendaraan politik tanpa kerangka identitas nilai (ideologis-programatik) yang membuatnya antarpolitis dapat dibedakan secara khas. Partai hanya hadir saat momen pemilu (*floating party*).

Kondisi ini menciptakan model atau tipe partai yang cenderung hanya memposisikan diri secara elektoral (meraih kekuasaan). Eksistensi partai hanya terlihat menonjol saat pemilu untuk berebut suara. Tak jarang, partai hanya muncul dalam berbagai atribut kampanyenya saja dan mengandalkan para kandidat untuk melakukan gerilya ke suara pemilih. Di tambah, kehendak berkuasa secara berkelanjutan, dalam format politik Indonesia membuat tipe partai politik lebih sering menjelma sebagai partai kartel maupun partai firma bisnis untuk menjamin keberlanjutan penguasaan sumberdaya. Penandanya, tidak lagi bisa dibedakan antara kubu pemerintah dan kubu oposisi.

Terhadap kerasnya kompetisi interbal partai yang banyak dianggap sebagai dampak buruk suara terbanyak, kajian ini justru menganggap bahwa partai politik memang sejak awal telah mengasingkan dirinya. Partai politik justru memanfaatkan situasi untuk menanggung keuntungan dari gerilya para kandidat. Semakin kandidat rajin bergerilya, pun dengan berbagai

cara, maka partai jelas diuntungkan untuk mendapatkan suara. Bagi partai, pada akhirnya semua kandidat yang terpilih juga tetap dalam kendali partai politik saat di parlemen dalam mekanisme kendali fraksi sebagai kepanjangan tangan partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdussamad, G. M. A., Faralita, E., & Sulastri. (2023). Korupsi politik terlahir dari sistem pemilihan umum menggunakan sistem proporsional terbuka di Indonesia. *Wasaka Hukum*, 11(1), 62–77.
- Arikunto, S. (2022). *Prosedur penelitian: Suatu pendekatan praktek*. Reinika Cipta.
- Asshiddiqie, J. (2011). *Pengantar ilmu hukum tata negara* (Edisi I, Cet. Ketiga). Rajawali Pers.
- Dedi, A. (2019). Analisis sistem pemilihan umum serentak. *Jurnal Moderat*, 5(3), 213–226.
- Effendi, A. (2017). Studi komparatif pengaturan sistem pemilihan umum anggota dewan perwakilan rakyat di Indonesia. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2), 295–316.
- Kansil, C. S. T., et al. (2023). Analisis sistem pemilihan umum proporsional tertutup di Indonesia. *Jurnal Kewarganegaraan*, 7(1), 882.
- Khairunnisa, M., & Fatimah, S. (2023). Sistem proporsional terbuka dan tertutup pada pemilu di Indonesia serta kelebihan dan kekurangan. *Jurnal Tana Mana*, 4(1), 98.
- Krouwel, A. (2006). Party models. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics*. Sage Publications.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (1995). Introduction: Party systems in Latin America. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Sage Publications.
- Mainwaring, S., & Torcal, M. (2006). Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics*. Sage Publications.
- Pamungkas, S. (2009). *Perihal pemilu*. Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.
- Pratiwi, D. A. (2018). Sistem pemilu proporsional daftar terbuka di Indonesia: Melahirkan korupsi politik? *Jurnal Trias Politika*, 2(1), 13–28.
- Randall, V., & Svasand, L. (2002). Party institutionalization in new democracies. *Party Politics*, 8(1), 5-29.
- Reynolds, A. B. R. (2005). *Electoral system design*. IDEA.
- Riwanto, A. (2015). Korelasi pengaturan sistem pemilu proporsional terbuka berbasis suara terbanyak dengan korupsi politik di Indonesia. *Jurnal Yustisia*, 4(1), 89-102.

- Schaffer, F. C. (Ed.). (2007). *Elections for sale: The causes and consequences of vote buying*. Ateneo De Manila University Press.
- Wolinetz, S. B. (2006). Party system and party system types. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics* (pp. 51-62). Sage Publications.
- Zamroni, S., Hariyanto, T., Mariana, D., Angga, R. D., Abisano, F. G., Musyaddad, A., & Sumirat, B. W. S. J. (2016). *Partai politik, uang, dan pemilu* (Cet. 1). IRE Yogyakarta.