



MENGEMBANGKAN SISTEM PERWAKILAN POLITIK BERINTEGRITAS

2018



MENGEMBANGKAN SISTEM PERWAKILAN POLITIK BERINTEGRITAS



**Badan Pengkajian MPR RI
Tahun 2018**



SEKRETARIAT JENDERAL MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Sambutan
Sekretaris Jenderal MPR RI

Kewenangan MPR sesuai Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar." Kewenangan MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan satu-satunya dasar apabila akan dilakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia. Sejalan dengan kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, MPR diberikan tugas antara lain untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.

Atas dasar kewenangan melakukan pengkajian dan penyerapan aspirasi masyarakat, agar memperoleh informasi dan data yang komprehensif, MPR melakukan kegiatan pengkajian dan penyerapan aspirasi tentang beberapa tema kajian dengan berbagai metode dan menghimpun informasi dari berbagai kelompok sasaran, yang meliputi masyarakat dengan berbagai latar belakang pendidikan, akademisi, serta penyelenggara negara dan institusi-institusi, baik yang berasal dari perguruan tinggi maupun institusi dari instansi pemerintah dan swasta.

Salah satu tema kajian yang menjadi fokus dalam kegiatan Badan Pengkajian adalah tentang Mengembangkan Sistem Perwakilan Politik Berintegritas. Sejak masa Reformasi, pada dasarnya sistem perwakilan politik di Indonesia telah beranjak semakin membaik dengan pembentukan DPD yang diatur secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945. Sistem perwakilan di Indonesia dilakukan model sekarang karena beberapa alasan: pertama, sebagai konsekuensi logis atas pemurnian sistem pemerintahan hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua, sebagai bagian dari checks and balances antara lembaga eksekutif dan legislatif di satu pihak, dan antara bagian-bagian parlemen itu sendiri. Ketiga, sebagai upaya penguatan lembaga legislatif agar kinerja parlemen lebih efektif.

Sistem perwakilan yang sinergis akan memberikan pengaruh yang besar terhadap sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Ada empat argumen kesaling-terikatan antara sistem pemerintahan di satu pihak dengan sistem perwakilan di pihak lain. **Pertama**, berbeda dengan sistem parlementer dimana seluruh proses terpusat pada parlemen, maka di dalam sistem presidensial lembaga eksekutif berbagi peranan dan fungsi secara relatif tegas dan jelas dengan lembaga legislatif. **Kedua**, presiden dan parlemen masing-masing memiliki tanggung jawab yang terpisah sekaligus secara bersama-sama. **Ketiga**, bagian-bagian dalam parlemen juga harus memiliki pola relasi yang sinergis dan efektif.

Buku yang disusun ini memuat tentang pokok bahasan mengenai "Mengembangkan Sistem Perwakilan Politik Berintegritas", Dalam Buku ini dibahas antara lain mengenai Model-model Perwakilan politik: Teori dan Prakteknya di Indonesia, Perwakilan Politik Berintegritas Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Integritas Wakil Rakyat Suatu Refleksi, Tata Kelola Pemilu Untuk Demokrasi: Antara Liberasi dan Emansipasi, Pemilu Berkualitas dan Perwakilan Politik Berintegritas, Membangun Pemerintahan Berintegritas Dengan Penguatan Undang-Undang Pemilu. Melalui Reformasi Elektoral, Dampak Perubahan Metode Konversi Suara Terhadap Perolehan Kursi, Proporsionalitas, dan Sistem Kepartaian, Transformasi Partai Dalam Politik Indonesia: Dari *Private Party* ke *Public Party*, Esensi Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pemilu dan Implikasi Terhadap Perwakilan Politik di Parlemen, Pelembagaan Pengawasan Pemilu Partisipatif: Keterbatasan, Tantangan dan Prospek Pengembangannya.

Penyusunan buku ini dilandasi dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun

pemahaman yang sama mengenai wawasan kebangsaan dan sistem ketatanegaraan dari sisi kajian akademis. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan.

Dengan penerbitan buku ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan memahami materi tentang sistem perwakilan politik berintegritas. Dengan pengetahuan dan pemahaman yang mendalam, seluruh warga masyarakat dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran yang ideal untuk mewujudkan negara Indonesia yang maju dan bermartabat. Melalui buku ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi dan menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

ttd

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.



SAMBUTAN

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas karunia dan rahmat-Nya, buku kajian dengan judul; "Mengembangkan Sistem Perwakilan Politik Berintegritas" dapat diterbitkan. Kajian tentang pengembangan sistem perwakilan politik antara lain dimaksudkan untuk menginspirasi para pembaca agar berpikir kritis terhadap segala aspek dalam praktek penyelenggaraan negara dan mampu untuk berperan aktif memberikan masukan dalam rangka pembenahan menuju Indonesia lebih baik.

Pasal 5 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, tugas MPR adalah (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan pada tugas tersebut, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR, antara lain bertugas untuk melakukan pengkajian dan menyerap aspirasi masyarakat tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar. Beberapa kajian tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar dilakukan dengan menge-depankan hakikat dan nilai-nilai yang termaktub dalam Pancasila dan tujuan dibentuknya Negara.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2) menetapkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam konsep ini, sistem perwakilan politik Indonesia merupakan resultante dari kedaulatan rakyat. Mengembangkan sistem perwakilan politik berintegritas merupakan bagian dari usaha untuk memberikan ruang terhadap konektivitas antar perwakilan politik dengan kedaulatan rakyat.

Perwakilan politik yang ideal adalah perwakilan politik yang tidak mencederai kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat dimaknai sebagai rakyat yang berkuasa. Dalam sistem perwakilan politik modern, kekuasaan rakyat direpresentasikan melalui tindakan, perbuatan dan perkataan wakil rakyat yang ada di lembaga perwakilan. Karenanya, sistem perwakilan politik modern selalu melakukan penyesuaian sesuai dengan kehendak rakyat agar kedaulatan rakyat benar-benar direpresentasikan oleh wakil mereka di dalam lembaga perwakilan.

Sesuai dengan tema kajian dalam buku ini, Bangsa Indonesia terus berusaha mencari sistem perwakilan politik yang memadai kedaulatan rakyat secara ideal. Istilah kedaulatan rakyat dalam perwakilan politik belum direpresentasikan secara sungguh-sungguh melalui pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan. Sejak awal kemerdekaan sampai saat ini, Negara terus melakukan perabikan guna mewujudkan sistem perwakilan politik yang berintegritas dan sejalan dengan kedaulatan rakyat. Sistem perwakilan politik diupayakan agar tidak terjebak dalam lingkaran kepentingan elektoralisme, dimana para wakil rakyat berlomba-lomba menduduki kursi lembaga perwakilan, tanpa menghiraukan (*standing for*) rakyat yang diwakilinya. Hubungan antara rakyat dengan anggota lembaga perwakilan diharapkan sangat dekat. Ada adagium, "suara rakyat adalah suara Tuhan". Rakyat memiliki harapan agar memiliki hubungan yang harmonis dan suaranya bisa diperjuangkan oleh anggota dalam lembaga perwakilan.

Membangun dan mengembangkan sistem perwakilan politik berintegritas merupakan salah satu cara untuk meminimalkan resiko munculnya wakil rakyat yang memperjuangkan kepentingannya sendiri tanpa peduli dengan rakyat yang diwakilinya. Konsep sistem perwakilan politik berintegritas di sini dimaknai sebagai: (1) adanya korelasi antar apa yang dikehendaki rakyat dengan yang diperjuangkan wakilnya di dalam lembaga perwakilan; (2) adanya konsistensi tindakan dan perbuatan wakil rakyat dengan kehendak rakyat; (3) adanya pengambilan keputusan dan kebijakan yang berbasis pada kepentingan rakyat.

Miriam Budiardjo (2009; 317) memahami perwakilan politik sebagai bentuk demokrasi modern yang dijalankan melalui partai politik. Hal ini berarti bahwa untuk mengembangkan sistem perwakilan politik berintegritas, diperlukan reformasi sistem kepartaian dan terutama membenahi partai politik di Indonesia. Sistem kepartaian dan partai kita diakui atau tidak, memberikan ruang yang lebar terjadinya polarisasi dalam lembaga perwakilan dan berkontribusi besar terhadap jalannya pemerintahan.

Pemilu-pemilu yang kita jalankan pasca reformasi 1998 telah menghasilkan sistem multipartai di dalam lembaga perwakilan yang berpotensi menggerus kedaulatan rakyat apabila pola rekrutmen politik yang dijalankan partai lebih mengutamakan kemenangan di dalam pemilu (partai elektoralisme), ketimbang menjalankan amanat konstitusi sebagai jelmaan kedaulatan rakyat.

Ramlan Surbakti (2009) mengatakan bahwa perwakilan politik merupakan bentuk sederhana dari penyerahan mandat rakyat yang diberikan melalui pemilu yang jujur, adil dan demokratis untuk dijalankan oleh wakil-wakil mereka di parlemen (lembaga perwakilan) melalui pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Hal ini sejalan dengan Andrew Heywood (2002) yang mengatakan bahwa esensi dari perwakilan politik adalah melayani kepentingan para konstituen dengan mengarahkan pertimbangan yang matang dan pengetahuan yang luas.

Ini berarti bahwa sistem perwakilan politik memiliki fungsi melayani kepentingan rakyat. Norm Kelly (2011) mengatakan bahwa dalam sistem politik demokrasi perwakilan, perwakilan politik memiliki empat fungsi; (1) menyediakan mekanisme untuk prekrutan para politisi yang bebas dari nepotisme; (2) memberikan kesempatan kepada publik untuk menilai dan mengkritik kinerja wakil-wakil mereka; (3) menyediakan respon dan tanggungjawab dalam menjalankan tugas dan fungsi perwakilan; (4) memastikan bahwa para pemimpin politik bertanggungjawab kepada pemilih atas tindakan mereka di dalam pemilu .

Untuk membangun sistem perwakilan politik yang ber-integritas, ada tiga pilar yang perlu diperkuat yaitu: (1) Partai Politik yang berperan sebagai instrumen rekrutmen wakil rakyat; (2) pemilu sebagai arena kontestasi para wakil yang hendak masuk ke dalam parlemen; dan (3) tatakelola pemilu. Tiga esensi ini berperan dalam melahirkan karakter dan membentuk perilaku wakil rakyat di parlemen.

Partai politik adalah salah satu institusi politik yang menjadi pilar rekrutmen dan kadersisasi wakil rakyat yang bertarung di dalam pemilu. Karena peran partai yang sangat sentral ini, Barrington Moore (1978) mengatakan bahwa tidak ada partai tidak ada demokrasi. Di sisi yang lain, pemilu juga merupakan sarana kedaulatan rakyat, dimana melalui pemilu wakil rakyat berkontestasi dan diseleksi secara langsung oleh pemilih untuk menjadi wakil mereka di parlemen. Untuk menghasilkan kualitas wakil rakyat yang berintegritas, diperlukan tatakelola pemilu yang kredibel, profesional, adil dan tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi seperti kesetaraan, kebebasan dan keadilan yang memungkinkan para wakil rakyat berkontestasi dalam pemilu secara demokratis.

Kajian yang ada dalam buku ini, tentu saja masih sangat terbatas dan belum mampu menjawab secara operasional bagaimana mendesain sistem perwakilan politik yang benar-benar berintegritas, selaras dengan kedaulatan rakyat dan bebas dari kepentingan partikular berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Buku ini tidak menjawab semua persoalan terkait dengan sistem perwakilan politik yang masih dirancang dalam bentuk yang ideal, tetapi kami percaya bahwa kehadiran buku ini akan memperkaya pengetahuan kita tentang sistem perwakilan politik Indonesia.

Kami memberikan apresiasi kepada para penulis dan ucapan terima kasih kami sampaikan kepada yang mendedikasikan waktunya dalam menyusun buku ini. Kami juga berterimakasih kepada The Indonesian Power for Democracy (IPD) yang telah bekerja sama dalam penyusunan buku ini. Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan kesehatan dan kekuatan agar kita tetap berkarya untuk Indonesia yang lebih baik.

Jakarta, Desember 2018
PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Ketua,

ttd

dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,

ttd

Prof. DR. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

ttd

RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

ttd

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

ttd

Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

PENGANTAR EDITOR

Diskusi tentang sistem perwakilan politik tak pernah redup. Secara sederhana perwakilan politik didefinisikan oleh Hanna Fenichel Pitkin (1972) sebagai proses keterwakilan rakyat dalam lembaga perwakilan baik dari sisi kepentingan maupun dari sisi opini. Isu keterwakilan berkembang mengikuti perkembangan dinamika politik lokal sekaligus global secara bersamaan. Diskusi ini berlangsung dari tataran paradigmatik menyangkut model perwakilan hingga persoalan tata kelola perwakilan terkait parlemen, pemilu, partai, serta partisipasi konstituen [Pollard, 1926; Thompson, 1953; Pitkin, 1972; Marshal, 1982; Cohn, 2006; Gidding, 2005; Halligan, Miller, & Power, 2007; Rosema, Denters, & Aarts, (Eds.), 2011; Traversy, (Ed.), 2002; Rogers & Walters, 2006].

Untuk perwakilan di Indonesia, isu terkini yang mengemuka adalah tentang integritas para wakil rakyat. Berdasarkan temuan yang diperoleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI, 2018) melalui survei "Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan" menjelang Pemilu Serentak 2019" dimana DPR dan Parpol juga diposisikan oleh masyarakat sebagai instansi demokrasi yang menempati posisi yang rendah. Katadata (2018) mencatat setidaknya sejak 2007 hingga Mei 2018, terdapat 205 anggota DPRD dan DPR-RI yang tertangkap korupsi. Lebih lanjut, persepsi tidak baik juga tercipta karena sikap dan perilaku wakil yang seringkali dianggap tidak mencerminkan rakyat yang diwakilinya. Keputusan dan produk legislasi yang dihasilkan banyak dianggap yang tidak sesuai dengan kehendak rakyat.

Fenomena "*democracy without representation*" (Shadlen, 2004) ini tak bisa dilepaskan dari tiga jebakan. Pertama, jebakan elektoralisme. Pemilu telah menjadi puncak dari aktivitas demokrasi. Proses-proses lain lalu dianggap tidak penting dan diabaikan. Celaknya, transaksi politik formal yang berlangsung setiap lima tahun sekali tersebut tidak efektif karena politik uang merajalela sehingga biaya politik menjadi sangat tinggi [Mietzner, 2013; Aspinall & Sukmajati (Eds)]. Kedua, jebakan teknikalisme. Kuatnya perhatian pada hal-hal teknis kerap kali menjauhkan proses politik dari hal-hal yang esensial. Di awal reformasi, Afan Gaffar (1999) telah mengingatkan secara tegas bahwa problem politik Indonesia adalah implementasi demokrasi yang terlampaui prosedural tetapi tidak

substantif. Kini setelah dua dekade berlalu ternyata problemnya masih tetap sama. Cara yang diambil untuk menghadirkan substansialitas dalam banyak hal ternyata sangat proseduralistik. Dengan demikian, canggih secara teknikal namun kurang bermakna, misalkan adanya modifikasi keberlanjutan dalam sistem pemilu, sistem kepartaian, maupun sistem pemerintahan yang tidak dibarengi dengan outcome yang memuaskan. Kecenderungannya adalah stagnan. Ketiga, jebakan banalitas atau politik citra. Orientasi politik sifatnya jangka pendek dan dangkal semata-mata untuk mengejar kekuasaan ketimbang kemaslahatan¹. Ketiga jebakan tersebut menyebabkan demokrasi perwakilan dipandang menjadi kehilangan makna.

Berangkat dari latar belakang tersebut, "membangun dan mengembangkan sistem perwakilan politik berintegritas" coba diupayakan sebagai solusi. Konsep sistem perwakilan politik berintegritas di sini maksudnya adalah: 1) Adanya korelasi antara apa yang dikehendaki rakyat dengan yang diperjuangkan wakilnya di dalam lembaga perwakilan; 2) adanya konsistensi tindakan dan perbuatan wakil rakyat dengan kehendak rakyat; 3) adanya pengambilan keputusan dan kebijakan yang berbasis pada kepentingan rakyat. Kuncinya adalah integritas. Studi Jonathan Rose (2014) mengenai relasi negara, termasuk lembaga perwakilan, dengan rakyat menemukan bahwa basis utama sikap dan perilaku rakyat terhadap negara adalah kepercayaan (*trust*). Sifatnya tidak formal, tidak teknikal, dan tidak pencitraan belaka. Bukan hal-hal yang terkait dengan pelaporan, akuntabilitas, atau aturan main. Inti sari integritas adalah kejujuran, keterusterangan -sesuatu yang natural; tidak palsu (baca juga: Grill, 2007).

Tantangan menciptakan sistem perwakilan berintegritas adalah membenahi semua elemen sistem (sub-sistem). Dalam logika sistem, macetnya kerja salah satu elemen akan mempengaruhi kerja sistem secara keseluruhan. Dengan begitu, relasi sistem dan elemennya selalu dua arah. Untuk membangun sistem perwakilan politik yang berintegritas, ada empat elemen yang perlu diperkuat sebagaimana telah disinggung di atas yaitu: 1) Partai Politik yang berfungsi sebagai instrumen rekrutmen wakil rakyat sekaligus agregasi dan artikulasi kepentingan; 2) Pemilu sebagai arena kontestasi para wakil yang hendak masuk ke dalam parlemen [Grofman & Lijphart (Eds.), 2003];

¹ Fenomena ini sebenarnya tidak khas Indonesia, menyebut contoh misalnya juga terjadi di negara-negara pos-utoritarian Amerika Latin [Albala (Ed.), 2018].

3) Parlemen sebagai lembaga perwakilan [Rai & Johnson (Eds.), 2014];
4) Partisipasi rakyat sebagai hulu dan hilir proses perwakilan (Barber, 2003; Lauermaann, 2014). Tentunya, pembenahan yang dimaksudkan tidak semata pembenahan yang sifatnya teknis namun juga paradigmatik [baca: Shapiro & Cordon (Eds.), 2001; Shapiro & Macedo (Eds.), 2000; Shapiro, Swenson & Donno (Eds.), 2008]. Goal dari itu semua adalah terwujudnya "demokrasi yang bermakna" atau demokrasi yang bukan hanya menjamin terpenuhinya hak politik warga namun lebih dari itu membawa keterwakilan substantif, keamanan, kesejahteraan, dan keadilan (Rehfeld, 2005; Letiza, 2017; UN, 2018).

Buku yang hadir ini adalah salah satu ikhtiar untuk memberikan kontribusi pemikiran guna mewujudkan sistem perwakilan yang berintegritas. Buku terdiri dari sepuluh tulisan yang mengulas seluruh elemen sistem perwakilan secara mendalam. Yang menarik, para penulis memiliki latar belakang akademik yang berbeda, seperti politik, hukum, sosiologi, kebijakan, administrasi negara, serta filsafat, sehingga satu sama lain saling memperkaya perspektif. Secara umum, kesepuluh tulisan membahas lima topik besar, yaitu: model perwakilan, integritas, pemilu, partai politik, dan partisipasi rakyat.

Tulisan mengenai model-model perwakilan politik disampaikan oleh Mada Sukmajati, yang antara lain mengeksplorasi tentang model perwakilan politik mandat, wali, dan politiko, dengan kaca mata ilmu politik. Selama ini kajian-kajian perwakilan politik lebih didominasi oleh perspektif hukum tata negara. Tulisan ini tak hanya menyediakan ulasan teori secara mendalam tetapi juga membincangkan kasus Indonesia. Desain kelembagaan di Indonesia sebenarnya mengarahkan model perwakilan politik di DPR dan DPD ke model mandat. Namun demikian, dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti model pengorganisasian partai dan sistem pemilu, tidak sedikit anggota DPR dan DPD yang kemudian mengadopsi model wali dan politiko. Hal ini akhirnya sangat mempengaruhi dinamika dalam proses pembuatan kebijakan publik di kedua lembaga tersebut. Meskipun demikian, penulis tidak ingin terjebak pada perdebatan terkait model perwakilan mana yang terbaik. Baginya, di atas itu semua, yang terpenting adalah mendorong kinerja sekaligus mengangkat tingkat kepercayaan publik terhadap DPR dan DPD dengan mendorong transformasi dari perwakilan yang sifatnya formalistik ke substansial.

Tulisan terkait integritas disajikan oleh Riawan Tjandra dan Suryo Pramono. Dengan latar belakang hukum tata negara, Riawan

Tjandra berupaya menunjukkan faktor-faktor yang membuat sistem perwakilan di Indonesia minus integritas serta menunjukkan langkah-langkah korektif apa yang dapat dilakukan di level makro. Sedangkan, Suryo Pramono mengulas persoalan integritas wakil rakyat di level mikro dengan perspektif sosiologi. Setidaknya ada empat aspek penting integritas yang diulasnya: 1) ontologis (apa makna tentang integritas dan wakil rakyat); 2) kronologis (kandidasi wakil rakyat sebelum menjadi anggota lembaga perwakilan); 3) kualifikasi (melalui bahasan tentang tracking diri); dan 4) fungsional-struktural (peran sebagai legislator dan petugas partai). Di bagian penutup, Suryo Pramono memberikan rekomendasi untuk membangun sistem integritas wakil rakyat yang berlapis, berjenjang dan multi-domain. Ini merupakan hal penting oleh karena integritas adalah komposit dari nilai, pengetahuan, empiri/pengalaman, penempatan diri dan proses refleksi internal, yang lalu dikristalisasikan, dan kemudian kristal itu menjadi pijakan proses eksternalisasi oleh diri wakil rakyat itu, begitu seterusnya, yang bergerak siklus-longitudinal bergerak ke depan.

Tata kelola penyelenggaraan Pemilu merupakan topik sentral bagi praktek demokrasi substansial. Tata kelola tersebut memastikan terselenggaranya sistem politik yang menjamin keberlanjutan formasi kepemimpinan dan penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Oleh karena itulah tulisan tentang tata kelola pemilu memperoleh proporsi lebih besar daripada yang lain. Totalnya ada empat tulisan.

Pertama, tulisan yang bicara tata kelola pemilu di level paradigmatic. Tulisan ini dikerjakan oleh Frans Vicky Djalong. Tulisan bertolak dari dua argumen: 1) Tata kelola pemilu sebagaimana tercermin dalam regulasi dan praktek elektoral pasca reformasi menekankan aspek liberasi politik, yaitu penjaminan hak dan partisipasi politik; 2) kondisi dislokasi atau krisis demokrasi terkini menuntut transformasi dari aspek liberasi menuju aspek emansipasi, yaitu penekanan pada pedagogi dan praxis politik berbasis gerakan kolektif yang digarap oleh seluruh stakeholder Pemilu. Argumen ini dibangun dalam rangka mendorong prinsip dan praktek tata kelola Pemilu yang selaras dengan UUD 1945 dan Pancasila. Dalam demokrasi Pancasila, rakyat merupakan agregasi individu yang membentuk gerakan politik kolektif. Tanpa emansipasi, tata kelola Pemilu terjebak dalam dua kecenderungan umum, yaitu demokrasi liberal dan monopoli oligarki terhadap institusi dan sumber daya politik.

Kedua, tulisan yang bicara di level praktis. Gregorius Sahdan menyajikan tentang pemilu sebagai pintu masuk untuk menghasilkan perwakilan politik berintegritas di parlemen. Caranya adalah dengan memperhatikan tiga elemen penting berikut: *electoral law*, *electoral governance*, dan *parliament by electoral*.

Ketiga, pemilu akan diulas oleh Isnaini Muallidin dari aspek legal. Dalam membangun pemerintahan berintegritas ke depan, proposisi yang dibangun dalam tulisan ini adalah bahwa dengan menata dan memperkuat aturan main dalam sistem pemilu melalui reformasi elektoral pada level penyelenggara dan peserta pemilunya, terutama terkait dengan sumber dana dan jumlah sumbangan dalam pemilu, maka akan terciptanya pemerintahan yang berkualitas dan berintegritas.

Keempat, Tunjung Sulaksono akan mengulas isu yang sangat teknis namun memiliki dampak strategis. Pemilu 2019 akan dicatat sebagai peristiwa bersejarah karena merupakan tonggak sejarah dalam perubahan metode konversi suara dari the *Largest Remainder*, yang telah diadopsi sejak Indonesia merdeka, menjadi the *Highest Average*. Sulaksono akan menjelaskan perbedaan prinsip di antara keduanya, landasan perubahan, dampak, serta langkah-langkah antisipatif yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas pemilu dengan metode yang baru.

Topik berikutnya adalah kepartaian yang tersaji dalam satu tulisan yang dikerjakan oleh Nova Dona Bayo. Tulisan bertujuan menyajikan gambaran proses transformasi partai politik di Indonesia dari institusi privat menjadi institusi publik. Transformasi tersebut telah berlangsung dengan indikasi linkage partai dengan negara yang semakin kuat. Secara konseptual, partai politik dapat bertransformasi menjadi institusi public jika relasi Negara dengan partai politik diperkuat melalui pendanaan public (*public funding*) dan kontrol publik terhadap keuangan partai melalui aturan hukum. Asumsinya, semakin tinggi pengaturan terhadap partai, maka semakin rendah otonomi partai tersebut, sehingga partai tersebut semakin publik. Salah satu tantangan yang perlu diperhatikan dalam proses transformasi tersebut adalah mendorong pemerintah mengembangkan regulasi tentang kepartaian yang lebih banyak memuat unsur *promotion* dan *protection* karena dengan demikian partai politik didorong, difasilitasi, dan dijamin eksistensinya untuk mengembangkan kemampuannya guna mengoptimalkan fungsi dan perannya ditengah masyarakat.

Topik terakhir yang tidak kalah penting adalah tentang partisipasi masyarakat. Topik ini dibedah menjadi dua tulisan. Pertama, dikerjakan oleh Hendrikus Paulus Kaunang. Ia mengkaji lebih jauh mengenai esensi partisipasi politik masyarakat berlandaskan semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar yang menjadi dasar pijak proses perpolitikan di Indonesia. Berdasarkan telaah yang dilakukannya, demokratisasi masih berlangsung pada aspek prosedural tanpa menyentuh hal-hal yang substantif. Partisipasi politik rakyat masih hanya sebatas jargon yang sering digunakan oleh partai politik untuk mendulang suara pada saat pemilu. Rakyat cuma menjadi objek dan bukan subjek politik. Sumbangan penting dari tulisan ini adalah tawaran untuk membalikkan keadaan -bagaimana partisipasi rakyat tumbuh secara bottom up bukan hasil rekayasa top-down dari elit politik termasuk partai.

Kedua, Fatih Gama Abisono secara spesifik menulis tentang partisipasi rakyat dalam pengawasan pemilu yang terus menurun pada pemilu paska Orde Baru. Padahal, di sisi lain, pengawasan partisipatif merupakan salah satu indikator pemilu demokratis. Faktor kuat yang diduga menjadi penyebab melemahnya pengawasan partisipatif ini adalah penguatan kedudukan dan kewenangan BAWASLU. Tulisan Abisono akan mengulas upaya-upaya yang dapat ditempuh untuk menjembatani dua kebutuhan sekaligus, yaitu memperkuat pengawasan partisipatif sekaligus memperkuat posisi BAWASLU.

Dengan demikian keduanya sinergis dan tidak saling melemahkan. Benang merah yang dapat ditarik dari kesepuluh tulisan di atas adalah adanya spirit transformasi yang hendak diusung walaupun menggunakan tema atau konsep yang berbeda-beda, yaitu: dari model perwakilan wali ke mandat; dari formalisme ke substansialisme; dari proseduralisme ke esensialisme; dari liberasi ke emansipasi; dari privat ke publik; dari top-down ke bottom-up; atau, dari elitisme ke komunitarianisme. Intinya bukan pada penolakan hal-hal yang teknikal namun kesadaran bahwa itu saja tidak cukup dan sebaiknya tidak lagi menjadi prioritas. Orientasinya ke depan harus pada nilai dan outcome demokrasi yaitu perwakilan substantif, keamanan, kesejahteraan, dan keadilan[Shapiro & Cordon (Eds.), 1999]. Dengan begitu dapat terwujud sistem perwakilan berintegritas yang mendorong demokrasi yang lebih bermakna [Saward (Ed.) , 2000; Rehfeld, 2005; Letiza, 2017; UN, 2018).].

Bagian akhir tulisan singkat ini akan didedikasikan untuk menyampaikan apresiasi secara khusus kepada para penulis yang telah menyampaikan ide dan gagasan brilian untuk mewujudkan sistem perwakilan berintegritas serta IPD yang bekerjasama dengan Badan Pengkajian MPR-RI. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat. Mohon maaf atas segala kekurangan. *Apologia pro libro suo* [:]

Daftar Referensi

- Albala, Adrian (Ed.), 2018. *Civil Society and Political Representation in Latin America (2010-2015): Towards a Divorce Between Social Movements and Political Parties?* Springer.
- Aspinall, Edward and Sukmajati, Mada (Eds), 2016. *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*. Singapore: NUS Press.
- Barber, Benjamin R., 2003. *Strong Democracy: Participation Politics for a New Age*. University of California Press.
- Jesse S, 2006. *Anarchism and the Crisis of Representation: Hermeneutics, Aesthetics, Politics*. Susquehanna Univeristy Press.
- Ezrow, Lawrence, 2010. *Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matter for Political Representation*. Oxford University Press.
- Gaffar, Afan, 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gidding, Philip, 2005. *The Future of Parliament: Issues for a New Century*. Palgrave Macmillan.
- Grill, Christopher J., 2007. *The Public Side Representation: A Study of Citizens' Views about Representatives and the Representative Process*. State University of New York Press.
- Grofman, Bernard and Lijphart, Arend (Eds.), 2003. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Halligan, John, Miller, Robin, and Power, John, 2007. *Parliament in the Twenty-first Century*. Melbourne University Press.
- Katadata, 2018. *Berapa Anggota DPR dan DPRD yang tertangkap Korupsi (2007-Mei 2018)*.

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/09/05/berapa-anggota-dpr-dan-dprd-yang-tertangkap-korupsi>

Lauermann, Robin M., 2014. *Constituent Perceptions of Political Representation: How Citizens Evaluate Their Representatives*. Palgrave Macmillan.

Letiza, A. J., 2017. *Meaningful Democracy*. In: *Democracy and Social Justice Education in the Information Age*. Palgrave Macmillan.

Marshall, Edmund, 1982. *Parliament and The Public*. The Macmillan Press.

Mietzner, Marcus 2013. *Money, Power and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: NUS Press.

Pitkin, Hanna Fenichel, 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Pollard, A. F., 1926. *The Evolution of Parliament: Revised Edition*. Kessinger Publishing.

Rai, Shirin M. and Johnson, Rachel E. (Eds.), 2014. *Democracy in Practice: Ceremony and Ritual in Parliament*. Palgrave Macmillan.

Rehfeld, Andrew, 2005. *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge University Press.

Rogers, Robert and Walters, Rhodri, 2006. *How Parliament Works: Sixth Edition*. Pearson Longman.

Rose, Jonathan, 2014. *The Public Understanding of Political Integrity: The Case for Probity Perceptions*. *Political Corruption and Governance*. Palgrave Macmillan.

Rosema, Martin, Denters, Bas, and Aarts, Kees (Eds.), 2011. *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*. Pallas Publications - Amsterdam University Press.

Saward, Michael (Ed.), 2000. *Democratic Innovation: Deliberation, Representation, and Association*. London and New York: Routledge.

- Shadlen, Kenneth C., 2004. *Democratization Without Representation*. The Pennsylvania State University Press.
- Ian, Shapiro, 2003. *The State of Democratic Theory*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), 2018. *Laporan Survei Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019*. LIPI.
- United Nations (UN), 2018. *Democracy*.
<http://www.un.org/en/sections/issues-depth/democracy/>
- Shapiro, Ian and Cordon, Casiano Hacker (Eds.), 1999. *Democracy's Value*. Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian and Cordon, Casiano Hacker (Eds.), 2001. *Democracy's Edges*. Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian and Macedo (Eds.), 2000. *Designing Democratic Institutions*. New York and London: New York Universities Press.
- Shapiro, Ian, Swenson, Peter A., and Donno, Daniela (Eds.), 2008. *Divide and Deal: The Politics of Distribution in Democracies*. New York and London: New York University Press.
- Thompson, Faith, 1953. *A Short History of Parliament: 1295-1642*. University of Minnesota Press.
- Transparency International Indonesia (TII), 2017. *Global Corruption Barometer (GCB) 2017*. TII.
- Traversy, M. A. Griffith (Ed.), 2002. *Democracy, Parliament, and Electoral Systems*. London: Pluto Press.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	xxii
Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI.....	v
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	vii
Pengantar Editor	xii
I. MODEL-MODEL PEWAKILAN POLITIK: TEORI DAN PRAKTEKNYA DI INDONESIA	1
1. Pendahuluan	2
2. Konsep Perwakilan Politik	2
3. Model Perwakilan Politik	6
4. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi	11
5. Perwakilan Politik Di Indonesia	13
6. Ringkasan	17
Daftar Referensi	18
II. PERWAKILAN POLITIK BERINTEGRITAS DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA	20
1. Pendahuluan	21
2. Konsep Perwakilan Politik Yang Berintegritas	23
3. Korupsi Dan Korupsi Politik	28
4. Empat Usulan Solusi	31
Daftar Referensi	32
III. INTEGRITAS WAKIL RAKYAT: SUATU REFLEKSI ...	33
1. Wakil Rakyat	37
2. Integritas	47
3. Kandidasi	50
4. Tracking Diri	52
5. Peran Legislasi Dan Petugas Partai	53
6. Kesimpulan	56
Daftar Referensi	57

IV. TATA KELOLA PEMILU UNTUK DEMOKRASI:	
ANTARA LIBERASI DAN EMANSIPASI	58
1. Pendahuluan:	
Melacak Urgensi Tata Kelola Pemilu	59
2. Potret Terkini Tata Kelola Pemilu	61
3. Pemangku Pemilu	61
4. Proses Pemilu	62
5. Masalah Dan Tantangan Tata Kelola:	
Dari Liberasi Menuju Emansipasi Politik.....	66
6. Tata Kelola Pemilu Dan Dislokasi Politik	67
7. Keluar Dari Kemelut Liberasi	69
8. Penutup	70
Daftar Referensi	71
V. PEMILU BERKUALITAS DAN PERWAKILAN	
POLITIK BERINTEGRITAS	73
1. Pendahuluan	74
2. Masalah Pemilu dan Transformasi Pemilu	75
3. Penutup	75
Daftar Referensi	84
VI. MEMBANGUN PEMERINTAHAN BERINTEGRITAS	
DENGAN PENGUATAN UNDANG-UNDANG	
PEMILU NO. 07 TAHUN 2017 MELALUI	
REFORMASI ELEKTORAL	87
1. Pendahuluan	89
2. Fenomena Korupsi Politik dalam Proses Politik-	
Elektoral	90
3. Membangun Pemerintahan Yang Berintegritas	
Melalui Reformasi Elektoral	93
4. Kesimpulan	97
Daftar Referensi	98
VII. DAMPAK PERUBAHAN METODE KONVERSI	
SUARA TERHADAP PEROLEHAN KURSI,	
PROPORSIONALITAS, DAN SISTEM	
KEPARTAIAN	100
1. Pendahuluan	101
2. Konsepsi Representasi Politik dan Sistem Pemilu:	
Memaknai Representasi Politik	103
3. Sistem Pemilu dan Varian-variannya	106
4. Penutup	122

Daftar Referensi	123
VIII. TRANSFORMASI PARTAI DALAM POLITIK INDONESIA: DARI <i>PRIVATE PARTY</i> KE <i>PUBLIC PARTY</i>	125
1. Pendahuluan	126
2. Partai Politik Sebagai Institusi Publik: Tinjauan Teoritik	128
3. Ambiguitas Partai Politik Di Indonesia: Partai Sebagai Asosiasi Privat atau Public Utilities?	133
4. Penutup	137
Daftar Referensi	138
IX. ESENSI PARTISIPASI POLITIK MASYA- RAKAT DALAM PEMILU DAN IMPLIKASI TERHADAP PERWAKILAN POLITIK DI PARLEMEN	140
1. Pendahuluan	141
2. Debat Akademik Terkait Wacana Partisipasi dan Representasi	144
3. Partisipasi & Representasi Politik Warga Negara: Problem Dan Tantangan	146
4. Rekomendasi Penguatan Partisipasi dan Representasi Rakyat Melalui Perwakilan Politik	148
5. Penutup	150
Daftar Referensi	152
X. PELEMBAGAAN PENGAWASAN PEMILU PARTISIPATIF: KETERBATASAN, TANTANGAN DAN PROSPEK PENGEMBANGANNYA	155
1. Prawacana	156
2. Kajian Pustaka	158
3. Diskusi Dan Pembahasan	161
4. Simpulan Dan Catatan Penutup	161
Daftar Referensi	171