

---

---

# Memperkecil *District Magnitude*, Menuju Multipartai Sederhana di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Sahel Muzzammil<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia,  
Jl. Prof. Mr. Djokosoetono Kampus Universitas Indonesia, Depok, 16424

Penulis untuk Korespondensi/E-mail: [sahelalhabsyi@gmail.com](mailto:sahelalhabsyi@gmail.com)

## Abstract

*Since entering the Reform Era, Indonesia through the amendments to the 1945 Constitution (UUD 1945) has confirmed its commitment to the presidential system of government, however, the party system that has been built (extreme multipart) is not compatible with this system. This study aims to describe these incompatibilities along their journey to the present. With the doctrinal research method and historical approach in it, this research finds the unfavorable consequences of extreme multipart for the Indonesian government manifested in several forms, from impeachment to coalitions that took hostages. This signals that something needs to be done subtly to simplify the multiparty system in Indonesia, including reducing the so-called district magnitude.*

**Keyword:** *Presidentialism; Multiparty; District Magnitude*

## Abstrak

*Sejak memasuki Era Reformasi, Indonesia melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah meneguhkan komitmen terhadap sistem pemerintahan presidensial, namun sistem kepartaian yang terbangun (multipartisme ekstrem) justru tidak kompatibel dengan sistem tersebut. Penelitian ini bertujuan memaparkan inkompatibilitas tersebut sepanjang perjalanannya hingga masa sekarang. Dengan metode penelitian doktrinal dan pendekatan sejarah di dalamnya, penelitian ini menemukan konsekuensi multipartisme ekstrem yang tidak menguntungkan bagi pemerintahan Indonesia mwujud ke dalam beberapa bentuk, mulai dari impeachment sampai dengan koalisi yang justru menyandera. Ini memberi sinyal bahwa secara subtil sesuatu perlu dilakukan untuk penyederhanaan sistem multipartai di Indonesia, termasuk dengan memperkecil apa yang dinamakan district magnitude.*

**Kata kunci:** *Presidensialisme; Multipartai; District Magnitude.*

## PENDAHULUAN

Indonesia adalah salah satu negara yang begitu luas dan diisi oleh serba keragaman, mulai dari aspek geografis seperti kenampakan alam, sampai pada aspek sosiologis-antropologis (bahkan biologis) seperti suku, bahasa, budaya,

agama, ras, dan lain sebagainya. Dengan realitasnya itu, maka esensi terdalam dari kata Indonesia tidak lain ialah persatuan. Atas nama persatuan itulah, Indonesia percaya, atau setidaknya mengakui, satu tata pemerintahan yang sama.

Memang, dasar dari tata pemerintahan Indonesia harus kompatibel terhadap realitasnya. Adalah tidak mungkin Indonesia mengambil sesuatu sebagai dasar, kecuali itu yang menghargai keragaman alias demokrasi, atau yang dalam istilah khas dan paripurna bagi negeri ini disebut Pancasila. Dalam Pancasila, salah satu sila yang kerap diidentikan dengan konsep demokrasi (politik), adalah sila ke-4, yakni “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Makna sila ke-4 Pancasila bukanlah sesuatu yang samar, itu menjelaskan betapa fundamentalnya badan perwakilan di negeri ini, suatu badan perwakilan yang akhirnya disebut Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

Secara filosofi, DPR RI menjadi institusi yang merepresentasikan wajah keberagaman Indonesia. Ia mewakili rakyat dalam dialog kebijakan bersama pemerintah agar pemerintah tidak menjadi buta warna alias otoriter. Karena itu ia harus diisi dengan cara yang juga demokratis dan memungkinkannya menjadi badan yang “sehat” sehingga benar-benar berfungsi sebagaimana diharapkan: mewakili kepentingan publik. Apa yang selanjutnya harus dibicarakan untuk ini, tidak lain adalah sistem pemilihan umum (pemilu), sesuatu yang mana teknikalitas menjadi tak terhindarkan.

Secara sederhana, sistem pemilu adalah seperangkat ketentuan dan prosedur yang menentukan bagaimana suara pemilih diberikan dan bagaimana mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara (Surbakti, Supriyanto, & Asy'ari, 2011). Sistem pemilu memiliki beberapa unsur, di antaranya lingkup dan besaran daerah pemilihan (dapil), metode pencalonan, model penyuaan (*balloting*), dan formula pemilihan: apakah proporsional, pluralitas/mayoritas, campuran, atau lainnya (Fitriyah, 2013). Tentu meskipun kesemuanya penting, tulisan ini tidak akan mendalaminya satu per satu. Sebaliknya, tulisan ini hanya akan berfokus pada satu unsur yang menjadi lapangan tempat berdirinya ketiga unsur lain, yakni lingkup dan besaran dapil (*district magnitude*).

Dapil merupakan arena kompetisi politik yang sesungguhnya, sebab di sinilah partai politik

(parpol) dan calon anggota parlemen bersaing mendapatkan suara pemilih untuk duduk di kursi DPR RI (Idrus, 2019, Desember). Penetapan dapil berpengaruh langsung terhadap satu sistem pemilihan, hubungan antara suara dengan kursi atau berapa jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu dapil, dan peluang satu parpol untuk merebut kursi. Melalui dapil, juga dapat diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik atau sistem kepartaian (Kartawidjaja & Pramono, 2007). Lebih dari itu, penentuan dapil bahkan dapat berpengaruh terhadap keberjalanan pemerintahan.

Apa yang disebut belakangan menjadi amat penting artinya bagi Indonesia. Dengan sistem pemerintahan presidensial, Indonesia memiliki DPR RI yang komposisinya begitu terfragmentasi sebagai akibat range wakil per dapil atau besaran *district magnitude* yang cukup besar. Sebagai hasilnya, keadaan ini kerap dianggap merongrong presidensialisme Indonesia. Selain itu, hal yang sama juga menjadikan persaingan menuju kursi DPR RI cenderung longgar. Alhasil, rakyat Indonesia tidak pernah benar-benar hanya mendapatkan wakil-wakil terbaiknya di DPR RI. Legitimasi kalangan yang disebut belakangan harus dibagi bersama wakil-wakil yang kurang berkompeten.

Sekilas, keadaan seperti saat ini bisa saja dianggap niscaya untuk Indonesia, mengingat keragaman luar biasa yang memang dimiliki negeri ini. Namun jika dipelajari secara lebih subtil, sebenarnya tidak ada alasan untuk mengabaikan kemungkinan bahwa dengan multipartai sederhana, DPR RI tetap dapat merepresentasikan keberagaman Indonesia. Itu tinggal soal meragamkan internal tiap-tiap parpol, bukan justru mempertahankan identitas eksklusif tiap-tiap parpol dan menjadikan itu sebagai alasan banyak parpol harus masuk ke dalam DPR RI.

Berangkat dari uraian-uraian di atas, maka tulisan ini akan membahas secara lebih mendalam soal *district magnitude* di Indonesia, baik dalam rangka deskriptif analitis maupun kritik evaluatif. Persisnya itu akan terlihat di dalam dua jawaban atas rumusan masalah berikut:

1. Bagaimana besaran *district magnitude* selama ini berpengaruh terhadap keberjalanan pemerintahan Indonesia?
2. Bagaimana besaran *district magnitude* dapat mendukung sistem pemerintahan presidensial Indonesia di masa mendatang?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode doktrinal dan pendekatan sejarah di dalamnya. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang terkait *district magnitude* menjadi tolakan utama, dan berbagai *outputnya* sejak Pemilu 1999-2019 menjadi bagian dari pendekatan sejarah. Secara keseluruhan, penelitian ini bersifat kualitatif.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, dalam arti penulis memperolehnya tidak dalam kapasitas sebagai sumber pertama. Sebagian besar data ialah literatur bertemakan penataan kekuasaan legislatif yang dikumpulkan dengan teknik studi pustaka, yakni penelusuran terhadap segala bahan tertulis yang dianggap relevan dengan topik. Alat pengumpulan data yang diandalkan dalam penelitian ini terutama ialah dokumentasi digital. Misalnya yang difasilitasi [www.lib.ui.ac.id](http://www.lib.ui.ac.id).

Akhirnya, data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif, dalam arti data tidak ditranslasi ke dalam angka-angka statistik matematis, melainkan dinarasikan berdasarkan penalaran yang objektif dan ketat.

## HASIL & PEMBAHASAN

### **Pengaruh Besaran *District Magnitude* terhadap Keberjalanan Pemerintahan Indonesia**

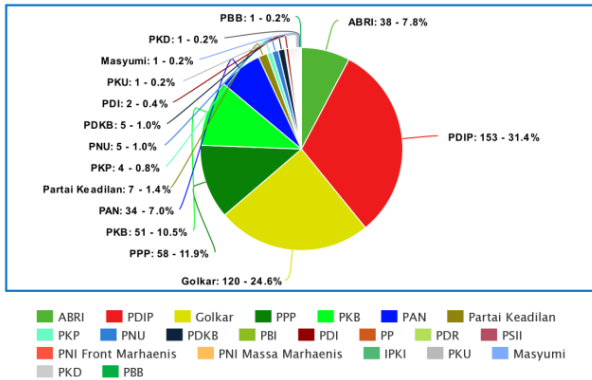
Memasuki era reformasi, Indonesia mengamandemen konstitusi tertulisnya, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip Dinoroy Marganda Aritonang, amandemen itu banyak memasukan pikiran baru, beberapa di antaranya adalah: (1) penegasan dianutnya cita

demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (2) pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”; (3) pemurnian sistem pemerintahan presidensial; dan (4) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Aritonang, Juni, 2010).

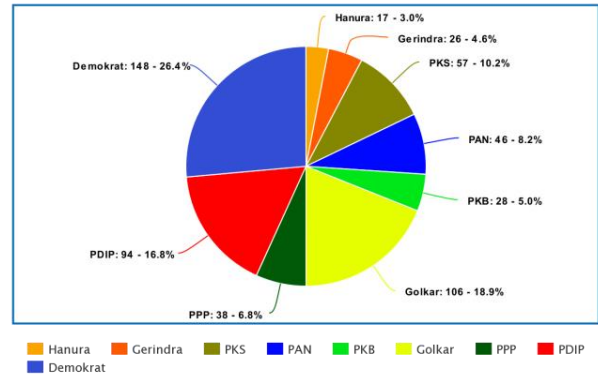
Meski secara substansi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945 - sebutan untuk UUD 1945 setelah mengalami amandemen) telah lebih mempertegas sistem pemerintahan presidensial daripada sebelumnya, menarik untuk diingat bahwa dalam praktiknya, era sebelum reformasi jauh lebih memberikan stabilitas dan efektivitas pemerintahan (dua mimpi sistem presidensial) daripada pada era reformasi. Salah satu alasan untuk ini ialah karena rezim Orde Baru berhasil menyederhanakan parpol di DPR RI, dan Presiden mendapat dukungan dari Golongan Karya yang secara mutlak menguasai mayoritas kursi DPR RI saat itu, meski tidak berkenan disebut sebagai parpol.

Tentu fusi parpol ala rezim Orde Baru tergolong sebagai kebijakan yang non-demokratis dan bukan menjadi satu pilihan untuk diulangi pada Era Reformasi. Tetapi itu tidak mengubah fakta bahwa keadaan parlemen yang demikian itu lebih kompatibel dengan sistem pemerintahan presidensial.

Pasca terjadinya reformasi, atas nama demokrasi seolah-olah sistem pemerintahan presidensial menjadi tak dapat diletakan dalam suasana yang terbaik. Pada pemilu tahun 1999, sebanyak 48 parpol mengikuti pemilu memperebutkan 462 kursi. Undang-undang yang berlaku saat itu, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak memberi kejelasan *district magnitude*, hasilnya DPR RI diisi oleh sebanyak 21 parpol dengan konfigurasi sebagai berikut (Sekretariat Jenderal KPU Biro Teknis dan Hupmas, 2010) (Gambar 1).



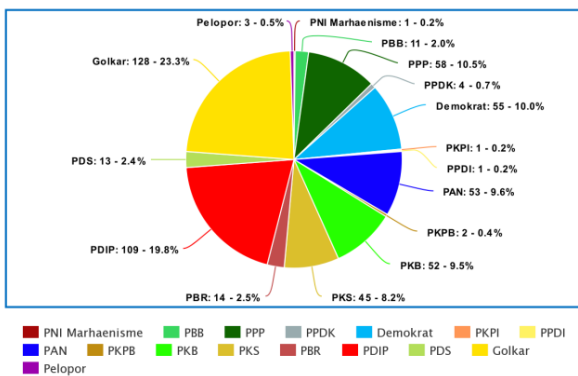
Gambar 1. Komposisi DPR Hasil Pemilu 1999



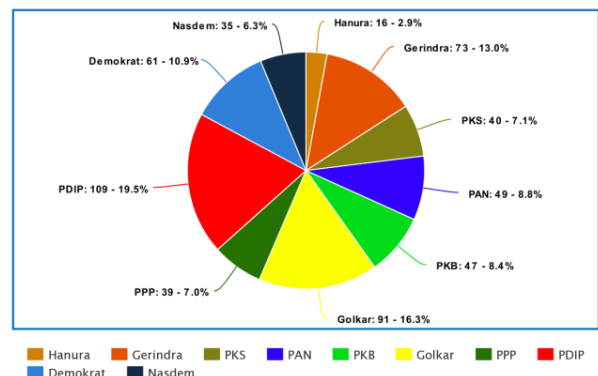
Gambar 3. Komposisi DPR Hasil Pemilu 2009

Pada pemilu tahun 2004, sebanyak 24 parpol mengikuti pemilu memperebutkan 550 kursi dengan *district magnitude* 3-12 kursi per dapil (berdasar Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), hasilnya DPR RI diisi oleh sebanyak 16 parpol dengan konfigurasi sebagai berikut (Sekretariat Jenderal KPU Biro Teknis dan Hupmas, 2010) (Gambar 2).

Pada pemilu tahun 2014, sebanyak 12 parpol mengikuti pemilu memperebutkan 560 kursi dengan *district magnitude* 3-0 kursi per dapil ditambah *parliamentary threshold* sebesar 3,5% (berdasar Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), hasilnya DPR RI diisi oleh sebanyak 10 parpol dengan konfigurasi sebagai berikut (Puskapal UI, 2014) (Gambar 4).



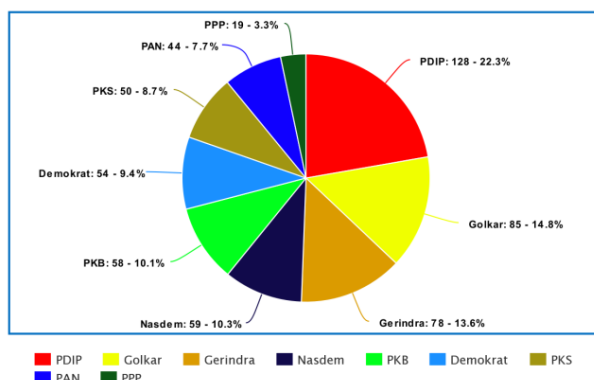
Gambar 2. Komposisi DPR Hasil Pemilu 2004



Gambar 4. Komposisi DPR Hasil Pemilu 2014

Pada pemilu tahun 2009, sebanyak 38 parpol mengikuti pemilu memperebutkan 560 kursi dengan *district magnitude* 3-10 kursi per dapil ditambah *parliamentary threshold* sebesar 2,5% (berdasar Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), hasilnya DPR RI diisi oleh sebanyak 9 parpol dengan konfigurasi sebagai berikut (Sekretariat Jenderal KPU Biro Teknis dan Hupmas, 2010) (Gambar 3).

Terakhir, pada pemilu 2019, sebanyak 16 parpol mengikuti pemilu memperebutkan 575 kursi dengan *district magnitude* sebesar 3-10 kursi per dapil ditambah *parliamentary threshold* sebesar 4% (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum), hasilnya DPR RI diisi oleh sebanyak 9 parpol dengan konfigurasi pada Gambar 5 (Fernandes, 2020, Maret).



Gambar 5. Komposisi DPR Hasil Pemilu 2019

Sebagaimana terlihat dalam skema-skema di atas, konfigurasi DPR RI sejak pemilu 1999 hingga saat ini telah terfragmentasi dalam cara yang semakin merata. Sepanjang era reformasi, hanya hasil pemilu tahun 1999 yang berhasil meloloskan satu partai ke DPR RI dengan persentase lebih dari 30%. Bahkan partai-partai darimana pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berasal tidak menjadi perbedaan berarti dalam fragmentasi ini. Akibatnya, demi mendapat dukungan yang cukup untuk setiap pengambilan kebijakan, serta mendapati stabilitas politik, eksekutif kerap kali harus bernegosiasi. Tak jarang, negosiasi itu berujung transaksi: pertukaran dukungan politik dari sejumlah partai di parlemen dengan posisi menteri di kabinet. Jelas, keadaan ini sama sekali bukan hal yang diharapkan publik dari keberadaan DPR RI.

Untuk memberi satu contoh tentang nyatanya skenario di atas, dapat diingat bagaimana Presiden Joko Widodo mengawali jabatannya sebagai Presiden RI di tahun 2014. Kala itu Presiden Joko Widodo mengusung perubahan politik dengan apa yang disebutnya koalisi tanpa syarat. Tetapi sayang, partai pendukungnya saat itu (Koalisi Indonesia Hebat, terdiri dari PDIP, PKB, Nasdem, Hanura, dan PKPI) adalah minoritas di parlemen dengan persentase kursi sebesar 42,7%. Tak tahan dengan instabilitas politik, Presiden akhirnya meninggalkan janjinya tersebut. “Transaksi politik” dimulai dengan beralihnya PPP, diikuti oleh PAN, dan akhirnya juga oleh Partai Golkar (Efriza, 2018, Juni). Tentu ketiga parpol yang bermigrasi juga diterima perwakilannya untuk duduk di dalam jajaran kabinet.

## Reformulasi Besaran *District Magnitude* Guna Mendukung Presidensialisme Indonesia

Sebelumnya, telah diuraikan bagaimana sesuatu yang bersifat teknis dapat mempengaruhi pencapaian sesuatu yang prinsipil. Penentuan *district magnitude* berpengaruh terhadap keberjalanan pemerintahan Indonesia yang bersistem presidensial. Sementara telah diketahui cela daripada apa yang diterapkan sekarang, maka yang menjadi terpenting adalah mencari formulasi guna penyempurnaannya kemudian.

Telah menjadi perbincangan dimana-mana, bahwa besaran *district magnitude* di Indonesia perlu diperkecil. Pengecilan besaran *district magnitude* akan berdampak pada penyederhanaan partai politik secara alamiah berbasis pada kompetisi perebutan suara yang kompetitif, bukan berdasarkan cara pintas seperti pemberlakuan *parliamentary threshold* yang membuat suara terbuang secara sia-sia. Pilihan mempekecil *district magnitude* dapat dimulai dengan menetapkan alokasi 3-6 kursi atau maksimum 3-8 kursi untuk setiap satu daerah pemilihan (Ramadhani, Pratama, Salabi, & Sadikin, 2020).

Secara teoretis, memperkuat sistem pemerintahan presidensial dengan jalan memperkecil *district magnitude* sehingga multipartai menjadi sederhana, memang lebih mendapat dukungan daripada dengan menggunakan *parliamentary threshold*. Mark P. Jones misalnya, sebagaimana dikutip Djayadi Hanan, mengemukakan bahwa terdapat banyak variabel institusional dan non-institusional yang bila dikombinasikan dapat membantu berjalannya sebuah sistem presidensial multipartai. Salah satu yang ia sarankan adalah agar sistem presidensial multipartai membuat kombinasi ideal dari variabel-variabel berikut (Hanan, 2016):

1. Formula plurality untuk memilih eksekutif/presiden;
2. Pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara serentak (*concurrent*);
3. Sistem representasi proporsional (PR) dalam pemilu legislatif;

4. Jumlah kursi di dapil yang moderat antara lima sampai delapan;
5. Lembaga legislatif satu kamar (*unicameral*), dengan asumsi majelis tinggi (*senate/upper house*) dicalonkan melalui afiliasi partai seperti juga pemilihan untuk majelis rendah (*lower house*).

Mengacu pada apa yang dikemukakan Jones, saat ini Indonesia telah mengambil apa yang dituangkan pada poin kedua dan ketiga. Sementara itu, poin pertama dan kelima tidak mungkin mudah untuk diambil mengingat semuanya adalah desain konstitusional. Sebaliknya, poin keempat, yakni menetapkan *district magnitude* dari 5 sampai maksimum 8 kursi per dapil, pada dasarnya adalah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), sehingga bukan menjadi sesuatu yang sukar untuk dilakukan.

Pada akhirnya, memperkecil *district magnitude* adalah opsi yang layak untuk dipertimbangkan. Ia terukur untuk merealisasikan harapan menyederhanakan multipartisme dalam tubuh DPR RI. Ini penting, karena dengan semakin sederhananya parpol yang duduk di DPR RI, maka kondisi pemerintahan presidensial akan berjalan semakin efektif, sehingga semangat purifikasi sistem presidensial dapat tercapai sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945 (Dian Agung Wicaksono, 2014).

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dijelaskan di bab sebelumnya, maka kesimpulan yang diperoleh dalam penelitian ini adalah:

1. Besaran *district magnitude* selama ini telah menyebabkan keberjalanan pemerintahan Indonesia cenderung tidak stabil, mendorong terjadinya negosiasi pragmatis dan bahkan politik transaksional antara eksekutif dan DPR RI. Hal ini sama sekali tidak sejalan dengan komitmen terhadap sistem pemerintahan presidensial, dan harapan dibalik keberadaan DPR RI yang tiada lain adalah untuk mewakili kepentingan publik.
2. Besaran *district magnitude* yang diperkecil sampai 3-6 kursi atau maksimum 3-8 kursi

per dapil dapat menyederhanakan komposisi partai di DPR RI, sehingga hanya dengan koalisi ramping, Presiden dapat menjalankan pemerintahan secara efektif sebagaimana menjadi visi dari sistem pemerintahan presidensial.

Dalam regulasi kepemiluan selanjutnya, Presiden bersama dengan DPR RI perlu segera mengadopsi besaran *district magnitude* yang lebih kecil. Dengan begitu, diharapkan pemilu 2024 nantinya dapat menghasilkan komposisi DPR RI yang lebih kompatibel terhadap sistem pemerintahan presidensial.

## REFERENSI

- Aritonang, D. M. (Juni, 2010). Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. *Mimbar Hukum*, Vol. 22 No. 2 hal. 391.
- Efriza. (2018, Juni). Koalisi dan Pengelolaan Koalisi, pada Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. *Politica*, Vol. 9 No. 1 hal. 2.
- Fernandes, A. (2020, Maret). *Dari Partai Pemenang Menjadi Partai Menengah: Studi Kondisi Elektoral Partai Demokrat*. CSIS Commentaries.
- Fitriyah. (2013). *Teori dan Praktik Pemilihan Umum di Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish.
- Hanan, D. (2016). Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian. *Jurnal Universitas Paramadina*, Vol 13.
- Idrus, A. R. (2019, Desember). Dinamika Perumusan Kebijakan Penataan Daerah Pemilihan Pada Pemilihan Umum Tahun 2019: Studi Kasus Kabupaten Kepulauan Selayar. *Jurnal Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik*, Vol 5, No 2, hal 126.
- Kartawidjaja, P. R., & Pramono, S. (2007). *Akal-Akalan Daerah Pemilihan*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.
- Ramadhani, F., Pratama, H. M., Salabi, N. A., & Sadikin, U. H. (2020). *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.

Memperkecil District Magnitude, Menuju Multipartai Sederhana di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Surbakti, R., Supriyanto, D., & Asy'ari, H. (2011). *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintah Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kementerian bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.