



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**POLITIK HUKUM SISTEM PEMILIHAN UMUM  
DI INDONESIA PADA ERA REFORMASI**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Hukum

**Nama : MUHAMMAD AZIZ HAKIM**  
**NPM : 0906496913**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
JAKARTA  
TAHUN 2012**

**UNIVERSITAS INDONESIA**

**HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS**

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar**

**Nama : MUHAMMAD AZIZ HAKIM**  
**NPM : 0906496913**  
**Tanda tangan :**  
**Tanggal : 20 Januari 2012**



**HALAMAN PENGESAHAN**

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : MUHAMMAD AZIZ HAKIM  
NPM : 0906496913  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Judul Tesis : **Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum  
di Indonesia pada Era Reformasi**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

**DEWAN PENGUJI**

Pembimbing : Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.Hum.

Penguji : Heru Susetyo S.H., LL.M., M.Si.

Penguji : Mustafa Fakhri S.H., M.H., LL.M.



(.....)  
(.....)  
(.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 20 Januari 2012

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MUHAMMAD AZIZ HAKIM

NPM : 0906496913

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Departemen : Tata Negara

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**POLITIK HUKUM SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA PADA  
ERA REFORMASI**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan Tugas Akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 20 Januari 2012

Yang Menyatakan



(MUHAMMAD AZIZ HAKIM)

**UNIVERSITAS INDONESIA**

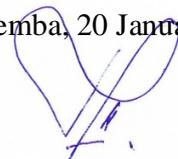
## KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan Tesis ini. Penulisan Tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Ilmu Hukum Jurusan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan Tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan Tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan Tesis ini;
2. Seluruh pihak yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
3. Orang tua dan keluarga saya terutama Nazla Anastasia, istri saya dan Mahdavikia Shahrivar Ahmad, anak saya yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral; dan
4. Sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan Tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga Tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Salemba, 20 Januari 2012



MUHAMMAD AZIZ HAKIM

**ABSTRAK**

Nama : Muhammad Aziz Hakim  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Judul : Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia  
pada Era Reformasi

Tesis ini membahas mengenai Politik Hukum Pemilihan Umum di Indonesia pada Era Reformasi. Dalam tesis ini, dikaji mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum dengan fokus pembahasan pada penyelenggara Pemilu, peserta pemilu, dan sistem pemilihan Pemilu pada era reformasi. Dalam pembahasannya, dilengkapi pula dengan kajian mendalam mengenai implementasi berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan sistem pemilihan. Di samping itu, tesis ini menyajikan rangkaian berbagai solusi mengenai pembangunan politik hukum Pemilu yang berkaitan dengan penyelenggara, peserta, dan sistem pemilihan.

Tesis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan empiris, tetapi lebih difokuskan dengan menggunakan metode hukum normatif.

Kata kunci:  
Politik, Hukum, Pemilu, Tata Negara.

**ABSTRACT**

Name : Muhammad Aziz Hakim  
Study Program : State Administration Law  
Title : Politics of Law of General Election System in The  
Indonesia's Reform Era.

This thesis discusses the Politics of Law of General Election System in The Indonesia's Reform Era. In this thesis, studied the formation of legislation relating to elections by focusing on organizing elections, participating in the election, and electoral systems in the Indonesia's reform era. In this discussion, also equipped within-depth review on the implementation of various laws and regulations relating to the election, participating in the election, and electoral systems. In addition, this thesis presents a series of various solutions on the political development of politic of law relating to the organizers, participants, and the electoral system.

This thesis uses the methods of normative and empirical legal research, but more focused by using the method of normative law.

Key words:

Politics, Law, Election, State Administration.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	<b>1</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>viii</b>
<b>BAB 1: PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1. Latar Belakang Penelitian	1
2. Identifikasi Masalah	7
3. Maksud dan Tujuan Penelitian	7
4. Kerangka Teori	8
4.1. Demokrasi	8
4.2. Demokrasi Perwakilan ( <i>Representative Democracy</i> )	12
4.3. Sistem Pemilihan Umum	14
5. Kerangka Konsep	16
5.1. Politik Hukum	16
5.2. Partai Politik	17
5.3. Dewan Perwakilan Rakyat	19
5.4. Presiden	19
5.5. Mahkamah Konstitusi	20
6. Metode Penelitian	21
7. Sistematika Penulisan	22
<b>BAB 2: SEJARAH PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA</b>	<b>24</b>
1. Pemilihan Umum pada Masa Orde Lama	24

1.1. Pemilu 1955	31
1.2. Periode Demokrasi Terpimpin	35
2. Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru	37
2.1. Pemilu 1971	37
2.2. Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997	44
3. Pemilihan Umum Era Reformasi	49
3.1. Pemilihan Umum Tahun 1999	49
3.2. Pemilihan Umum Tahun 2004	56
3.3. Pemilihan Umum Tahun 2009	59
<b>BAB 3: KONFIGURASI POLITIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN PEMILIHAN UMUM PADA ERA REFORMASI</b>	<b>62</b>
1. Konfigurasi Politik 1997-1999	62
1.1. Dinamika Politik Pemilu 1997	62
1.2. Tuntutan dan Aspirasi Rakyat	64
1.3. Pergulatan Menuju Demokratisasi	66
2. Konfigurasi Politik 1999-2004	71
2.1. Pemilu 1999 dan Konfigurasi Politik	71
2.2. Pemilu dalam Amandemen UUD 1945	72
2.3. Konsolidasi Demokrasi	75
2.3.1. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung	75
2.3.2. Lembaga-lembaga Baru dan Konsolidasi Demokrasi	77
3. Konfigurasi Politik 2004-2009	79
3.1. Pemilu 2004 dan Konfigurasi Politik	79
3.2. Memantapkan Konsolidasi Demokrasi	81
<b>BAB 4: IMPLEMENTASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN PEMILIHAN UMUM PADA ERA REFORMASI</b>	<b>84</b>
1. Penyelenggara Pemilu	84

	x
1.1. Penyelenggara pada Pemilu Tahun 1999	84
1.2. Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Tahun 2004	89
1.3. Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Tahun 2009	94
1.4. Catatan dan Evaluasi	
2 Peserta Pemilu	100
2.1. Peserta Pemilu 1999	100
2.2. Peserta Pemilu 2004	103
2.3. Peserta Pemilu 2009	109
2.4. Catatan dan Evaluasi	
3 Pelaksanaan Pemilu	114
3.1. Sistem Pemilu 1999	114
3.2. Sistem Pemilu 2004	115
3.3. Sistem Pemilu 2009	117
3.4. Catatan dan Evaluasi	
<b>BAB 5: PENUTUP KESIMPULAN DAN REKOMENDASI</b>	<b>120</b>
1. Kesimpulan	120
2. Rekomendasi	120
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>127</b>

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Penelitian

Krisis multidimensi yang menerpa Indonesia pada pertengahan 1990-an<sup>1</sup> berujung pada pengunduran diri Soeharto dari kursi kepresidenan.<sup>2</sup> Setelah Soeharto mengundurkan diri, Bacharuddin Jusuf Habibie sebagai Wakil Presiden melanjutkan tampuk kepemimpinan pemerintahan menjadi Presiden menggantikan Soeharto. B. J. Habibie mengucapkan sumpah jabatan di hadapan Ketua Mahkamah Agung di ruang credential Istana Negara. Proses pengangkatan B.J. Habibie ini menimbulkan kontroversi.<sup>3</sup> Kontroversi pengangkatan B.J. Habibie tidak kunjung surut bahkan sampai dilaksanakannya Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tanggal 10-13 November 1998. SI MPR ini sendiri tidak kalah kontroversialnya dengan pengangkatan B.J. Habibie sebagai Presiden RI.<sup>4</sup> Kontroversi pelaksanaan Sidang Istimewa MPR terletak pada peserta Sidang Istimewa MPR yang merupakan hasil dari pemilihan umum 1997 yang notabene dilaksanakan tidak secara demokratis.

Berbagai kontroversi mengenai keabsahan B.J. Habibie dan Sidang Istimewa MPR seolah berhenti saat SI MPR mampu menjawab berbagai ekspektasi dari

---

<sup>1</sup> Krisis multidimensi yang menerpa Indonesia diawali dengan krisis yang menerpa berbagai negara di Asia. Negara yang megalami krisis terparah adalah Korea Selatan, Thailand, dan Indonesia. Pada mulanya, Indonesia sangat percaya diri dapat lolos dari jeratan krisis dengan fundamen koperasi sebagai *soko guru* perekonomian Indonesia, namun pada kenyataannya perekonomian limbung dan berujung pada jatuhnya Soeharto dari tampuk kekuasaan. Mengenai krisis multidimensi yang terjadi di Indonesia pada kurun 1990-an ini dapat dilihat di Sri Adiningsih dkk, *Satu Dekade Pasca Krisis di Indonesia: Badai Pasti Berlalu?*, Yogyakarta: Kanisius, 2008 dan A. Prasetyantoko, *Bencana Finansial Stabilitas sebagai Barang Publik*, Jakarta: Kompas, 2008.

<sup>2</sup> Berbagai kisah mengenai proses jatuhnya Soeharto—atau lebih tepatnya pengunduran diri—telah banyak ditulis dan dibukukan. Ada dua buku yang secara detail membahas mengenai proses pengunduran diri Soeharto yang ditulis oleh dua orang dekat Soeharto, Wiranto dan Habibie. Lihat Wiranto dan A. Wahyu Permana, *Melangkah di Tengah Badai, Pokok-Pokok Pikiran Jenderal Wiranto*, Jakarta: Yayasan Kebangsaan Bersatu, 1999 dan Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan*, Jakarta: The Habibie Center, 2007.

<sup>3</sup> Mengenai hal ini lihat Abdul Madjid, *Dosa Kepemimpinan Orde Baru: B.J. Habibie Presiden tidak Sah*, Jakarta: Permata AD, 1998

<sup>4</sup> Lihat Denny Indrayana, *UUD 1945: Antara Mitos dan Realitas*, Bandung: Mizan, 2007. hal 170-171

gerakan reformasi yang diusung oleh penggiat demokrasi. Berbagai ketetapan diputuskan dalam perhelatan Sidang Istimewa MPR 1998 yang sejalan dengan reformasi. Di antara ketetapan tersebut adalah *pertama*, Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IV/MPR/1983 tentang Referendum.

*Kedua*, Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

*Ketiga*, Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.

*Keempat*, Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Di samping keempat ketetapan tersebut, SI MPR juga menetapkan delapan Ketetapan, sehingga secara keseluruhan SI MPR 1998 telah menetapkan dua belas Ketetapan.<sup>5</sup>

Berbagai Ketetapan MPR RI tersebut telah membuka ruang bagi demokratisasi di Indonesia. Salah satu indikasi dibukanya ruang demokratisasi adalah adanya ketetapan mengenai penyelenggaraan Pemilihan Umum, yaitu Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Dalam Tap MPR RI No XIV/MPR/1998 ini terdapat berbagai

---

<sup>5</sup> Selain keempat Ketetapan tersebut, delapan Ketetapan lainnya adalah Tap MPR RI No VII/MPR/1998 tentang perubahan tata tertib, Tap MPR RI No IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR No IV/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Tap MPR RI No XI/MPR/1998 tentang penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Tap MPR No XII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR No V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila, Tap MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden, Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Tap MPR RI No XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dan Tap MPR RI Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR RI No II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasertia Pancakarsa) dan Penetapan Pancasila Sebagai Dasar Negara. Lihat *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 1998*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

ketentuan mendasar yang menjadi pijakan bagi terselenggaranya pemilihan umum yang demokratis. Salah satunya adalah dibukanya ruang bagi partai politik untuk mengikuti pemilihan umum.<sup>6</sup> Di samping itu, SI MPR juga menetapkan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan pada Mei atau selambat-lambatnya Juni 1999 dan selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali.<sup>7</sup>

Berdasarkan TAP MPR RI ini, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat RI mempersiapkan berbagai perangkat penyelenggaraan pemilihan umum. Perangkat penyelenggaraan pemilihan umum yang fundamental adalah regulasi atau pengaturan mengenai pemilihan umum. Pengaturan tersebut mengenai penyelenggara, peserta, sistem pemilihan, penyelenggaraan, mekanisme pengawasan, dan sebagainya.

Dengan keterbatasan waktu, DPR RI hasil Pemilihan Umum 1997 secara maraton menyusun peraturan perundang-undangan terkait dengan penyelenggaraan pemilihan umum. Pada akhirnya, peraturan perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaan pemilihan umum pun terbentuk. Peraturan perundang-undangan itu adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik<sup>8</sup>
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum<sup>9</sup>

Pemilihan Umum sebagai amanat Tap MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 dapat dilaksanakan pada bulan Juni 1999. Pemilihan Umum berlangsung demokratis dan fair.<sup>10</sup> Meskipun berlangsung demokratis dan fair, berbagai kekurangan masih ditemui. Kekurangan ini di antaranya terletak pada peraturan perundang-undangan. Salah satu fakta yang tidak terbantahkan adalah pengaturan mengenai Komisi

<sup>6</sup> Tap MPR RI No XIV/MPR/1998 Pasal I Poin 5

<sup>7</sup> Tap MPR RI No XIV/MPR/1998 Pasal I Poin 4

<sup>8</sup> Undang-Undang ini disahkan dan diundangkan pada 1 Februari 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809

<sup>9</sup> Undang-Undang ini disahkan dan diundangkan pada 1 Februari 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810

<sup>10</sup> Pax Benedanto, Ignatius Haryanto, E. Pudjiachirusanto, *Pemilihan umum 1999: Demokrasi atau Rebutan Kursi? Seri Multikultur Refleksi Sosial*, Jakarta: Penerbit Asia Foundation, 1999.

Pemilihan Umum dan Panitia Pemilihan Indonesia yang membingungkan dan terkesan tumpang tindih. Puncak dari kelemahan pengaturan ini adalah ketidakmampuan KPU untuk menetapkan hasil pemilihan umum yang kemudian pengesahannya diserahkan kepada Presiden.<sup>11</sup>

Pemilihan umum berikutnya yang dilaksanakan pada tahun 2004 juga tidak lepas dari berbagai kelemahan dalam ranah peraturan perundang-undangan. Kelemahan peraturan perundang-undangan pada Pemilu 2004 semakin kompleks. Hal ini karena pada Pemilihan Umum 2004, pemilihan umum bukan hanya untuk memilih anggota DPR dan DPRD, melainkan juga untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah.<sup>12</sup> Di samping itu, Pemilihan Umum 2004 adalah pemilihan umum pertama dalam pemilihan presiden secara langsung.

Peraturan perundang-undangan yang mendasari pelaksanaan Pemilihan Umum 2004 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.<sup>13</sup>
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>14</sup>
3. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Saefullah Ma'shum, *KPU dan Kontroversi Pemilihan Umum 1999*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu

<sup>12</sup> Dewan Perwakilan Daerah adalah anak kandung amandemen UUD 1945. Pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Daerah ini termaktub pada Bab VIIA UUD 1945. Lihat juga H.R. Daeng Raja, *Dewan Perwakilan Daerah: Bikameral Setengah Hati*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2004

<sup>13</sup> Undang-Undang ini disahkan dan diundangkan pada 27 Desember 2002. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251

<sup>14</sup> Undang-Undang ini disahkan dan diundangkan pada 11 Maret 2003. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277

<sup>15</sup> Undang-Undang ini disahkan dan diundangkan pada 31 Juli 2003. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4311

Berbagai kelemahan yang terdapat pada peraturan ketiga Undang-Undang tersebut dan menjadi kontroversi setidaknya dapat dilihat dengan adanya gugatan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi terhadap ketiga Undang-Undang tersebut. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga baru yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 yang diamandemen. Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.<sup>16</sup>

Data Mahkamah Konstitusi mencatat bahwa permohonan pengujian undang-undang terhadap ketiga Undang-undang tersebut adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

<b>Undang-Undang</b>	<b>Jumlah Permohonan</b>
Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik	6 Permohonan
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	7 Permohonan
Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	7 Permohonan

Meskipun Mahkamah Konstitusi tidak sepenuhnya mengabulkan permohonan pengujian terhadap ketiga undang-undang tersebut, namun dapat diasumsikan bahwa setidaknya terdapat problem dalam penyusunan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pemilihan umum tersebut—setidaknya bagi para pemohon.

Fenomena yang sama berkaitan dengan peraturan perundang-undangan pada Pemilihan Umum 1999 dan Pemilihan Umum 2004 dapat dijumpai pula pada

<sup>16</sup> Mahkamah Konstitusi dibentuk dan disahkan pada tanggal 13 Agustus 2003. Amanat Perubahan UUD 1945 pada pasal 24 dan 24C. Tim Penyusun Buku Enam Tahun MK, *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi: Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003 – 2009*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008

<sup>17</sup> *Ibid.* hal 30-31

peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Pemilihan Umum 2009. Pemilihan Umum 2009 didasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.<sup>18</sup>
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.<sup>19</sup>
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>20</sup>
4. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.<sup>21</sup>

Data Mahkamah Konstitusi terkait dengan pengujian terhadap empat Undang-Undang tersebut adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

<b>Undang-Undang</b>	<b>Jumlah Permohonan</b>
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	2 Permohonan
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	1 Permohonan
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan	11 Permohonan

<sup>18</sup> Undang-Undang ini disahkan dan diundangkan pada 19 April 2007. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721

<sup>19</sup> Undang-Undang ini disahkan dan diundangkan pada 4 Januari 2008. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801

<sup>20</sup> Undang-Undang ini disahkan dan diundangkan pada 31 Maret 2008. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836

<sup>21</sup> Undang-Undang ini disahkan dan diundangkan pada 13 November 2008. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924

<sup>22</sup> Tim Penyusun Buku Enam Tahun MK, *op. cit.* hal 31-32

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	
Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	9 Permohonan

Dari berbagai fakta yang dipaparkan tersebut, penulis menganggap menarik untuk membahas dan mengkaji permasalahan politik hukum sistem pemilihan umum di Indonesia pada era reformasi. Penelitian ini difokuskan pada isu utama penyelenggaraan pemilihan umum, yakni ketentuan yang berkaitan dengan penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan pelaksanaan pemilu berupa sistem pemilihan.

## **2. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang tersebut, teridentifikasi berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut adalah:

1. Bagaimana konfigurasi politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilihan Umum dengan fokus isu penyelenggara, peserta, dan sistem pemilihan Pemilu?
2. Bagaimana proses dan hasil pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilihan Umum dengan fokus isu penyelenggara, peserta, dan sistem pemilihan Pemilu?
3. Bagaimana pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan Umum dengan fokus isu penyelenggara, peserta, dan sistem pemilihan Pemilu?

## **3. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dan tujuan penulisan secara umum adalah:

1. untuk mengetahui konfigurasi politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilihan Umum.
2. untuk mengetahui proses dan hasil pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilihan Umum.

3. untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan Umum.

Adapun maksud dan tujuan secara khusus adalah sebagai salah satu syarat akademis dalam rangka menyelesaikan studi magister ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

## 4. Kerangka Teori

### 4.1 Demokrasi

Kata demokrasi atau "democracy" dalam bahasa Inggris diadaptasi dari kata *demokratie* dalam bahasa Prancis pada Abad ke-16. Namun asal kata sebenarnya berasal dari bahasa Yunani *demokratia*, yang diambil dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (memerintah). Demokrasi artinya adalah bentuk pemerintahan yang, jika dibandingkan dengan monarki atau aristokrasi, dijalankan oleh rakyat. Sebagai konsekuensinya demokrasi menghasilkan komunitas politik dimana semua rakyat dipandang memiliki kesetaraan politik. 'Pemerintahan oleh rakyat' mungkin dipandang sebagai konsep yang ambigu, namun pandangan tersebut bisa saja menipu. Sejarah konsep demokrasi sangatlah kompleks dan banyak ditandai dengan konflik konsepsi. Banyak sekali terdapat batasan yang menimbulkan ketidaksepahaman.<sup>23</sup>

Demokrasi adalah sistem politik yang sudah sangat tua. Gagasan mengenai negara, kekuasaan politik, keadilan, dan terutama demokrasi secara genealogis intelektual bisa dilacak dari tradisi politik negara-negara kota Yunani klasik yang dinamakan polis atau city state.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> David Held, *Models of Democracy*, terj. Abdul Haris (Jakarta: Akbar Tanjung Institute, 2006) hal xxiii

<sup>24</sup> Yunani klasik memberikan warisan yang sangat berharga terkait dengan filsafat, sistem politik dan kekuasaan. Bahkan bagi Alfred North Whitehead—sebagaimana dikutip Ahmad Suhelmi mengatakan bahwa sejarah seluruh filsafat Barat hanyalah rangkaian dari catatan kaki dari Plato dan Aristoteles. Lihat Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat, dan Kekuasaan* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007) hal 5. lihat juga Robert C. Salomon and Kathleen M. Higgins, *A Short History of Philosophy* atau *Sejarah Filsafat* terj. Saut Pasaribu (Yogyakarta: Benteng Budaya, 2003), Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan*

Gagasan tentang "pemerintahan rakyat" terus mengalami perkembangan. Pada abad pertengahan, John Locke tampil kemuka dengan berbagai konespnya tentang masyarakat sipil dan kekuasaan politik.<sup>25</sup> Dalam *masterpiece*-nya, *The Second Treatise of Government*, Locke secara argumentatif memaparkan kritik yang mendasar dari konsep Filmer tentang monarkhi absolut dalam bukunya *Patriarcha*.<sup>26</sup>

Locke menentang pendapat Filmer bahwa kekuasaan penguasa itu merupakan hak alamiah patriarkhi. Kalaupun kekuasaan bersifat patriarkhis, menurut Locke akan tetap saja ada batasnya. Kekuasaan hanyalah absah bila kekuasaan itu mempunyai consent. Locke menyebutkan,

"...for when any number of men have, by the consent of every individual, mad a community, they have thereby made that community one body, with a power to act as one body, which is only by the will and determination of the majority; for that which acts any community being only the consent of the individuals of it, and it being necessary the body should move that way whither the greater force carries it, which is the consent of the majority..."<sup>27</sup>

Pemikiran Locke terletak pada apa yang disebutnya consent. Menurut Locke, masyarakat menjadi satu badan, jika masing-masing individu memberikan persetujuan untuk bergabung menjadi satu komunitas. Komunitas yang menjadi satu itu berhak melakukan berbagai tindakan atas dasar suara mayoritas. Dalam

---

*Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 2006), dan Janet Coleman, *A History of Political Thought: From Ancient Greece to Early Christianity*, (Oxford: Blackwell Publisher, 2000)

<sup>25</sup> Ahmad Suhelmi, *op. cit.* hal 181-211

<sup>26</sup> *Ibid.* hal 186

<sup>27</sup> John Locke, *The Second Treatise of Government* (Indianapolis: The Liberal Arts Press Inc, 1952) hal 4

konteks sosiologi, pemikiran Locke ini mendasari pemikiran masyarakat sebagai mekanisme. Sebuah pandangan yang individualistis, atomistis, dan mekanistik.<sup>28</sup>

Dari pandangan masyarakat individualistis, atomistis, dan mekanistik inilah kebebasan<sup>29</sup>, kesetaraan atau persamaan<sup>30</sup>, konsensus<sup>31</sup>, dan kehendak mayoritas menemukan tempatnya. Dan dalam konteks itulah demokrasi didasarkan.

Dalam konsep yang lebih detail, menurut Dahl—sebagaimana dikutip Arend Lijphart—demokrasi dibangun di atas pilar:

1. freedom to form and join organization
2. freedom of expression
3. the right to vote
4. eligibility for public office
5. the right of political leaders to compete for support and votes
6. free and fair elections
7. institutions for making government policies depend on votes and other expression of preference.<sup>32</sup>

Dalam perjalanan sejarah, demokrasi dilaksanakan dengan berbagai model. David Held memetakan model-model demokrasi menjadi 10 model, jika dilengkapi dengan berbagai variannya menjadi 13 model. Model-model itu adalah

---

<sup>28</sup> K.J.Veeger, *Realitas Sosial: Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi* (Jakarta: PT Gramedia, 1985) hal 68

<sup>29</sup> Kebebasan di bawah *rule of law* adalah isu yang diusung dan dicita-citakan pemikir besar Prancis, Alexis de Tocqueville. Lihat John Stone and Stephen Mennel, *Alexis de Tocqueville on Democracy, Revolution, and Society* atau *Alexis de Tocqueville tentang Revolusi, Demokrasi, dan Masyarakat* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005) hal 26

<sup>30</sup> Persamaan atau *equality* adalah jawaban Tocqueville ketika membahas mengenai mengapa demokrasi di Amerika adalah demokrasi liberal. Lihat Rizal Mallarangeng, Pengantar Alexis de Tocqueville: Penemu Teori Demokrasi, dalam John Stone and Stephen Mennel, *ibid.* hal xiii

<sup>31</sup> Di samping konsensus, juga dimungkinkan adanya konflik politik terkait perebutan pengaruh dan kuasa. Lihat analisa mendalam Maswadi Rauf tentang konflik dan konsensus beserta kajian teoritis. Maswadi Rauf, *Konflik dan Konsensus Politik: Sebuah Penajagan Teoritis* (Jakarta: Dirjen Dikti Depdiknas, 2000)

<sup>32</sup> Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984) hal 26

”demokrasi klasik”, ”republikanisme” dengan varian ”republikanisme protektif” dan ”republikanisme dan perkembangan”. Selanjutnya ”demokrasi protektif” dan ”demokrasi developmentalisme”, ”demokrasi langsung dan akhir dari politik”, dan ”demokrasi kompetisi elite”. Kemudian ”demokrasi legal”, ”demokrasi partisipatif”, ”demokrasi deliberatif”, ”otonomi demokrasi”, dan ”demokrasi kosmopolitan”.<sup>33</sup>

Tuntutan perluasan konsepsi demokrasi tidak hanya pada ranah politik tetapi juga pada ranah sosial dan ekonomi mencuat. Adalah Carol C Gould yang melontarkan isu ini. Gould menyebutkan,

....Landasan normative bagi tuntutan agar demokrasi diperluas dari wilayah politik ke wilayah kehidupan social dan ekonomi. *Pertama*, konsep kebebasan harus dipahami lebih luas dari sekadar yang dipahami oleh teori-teori demokrasi tradisional. Jika dalam teori-teori itu kebebasan dipahami sebagai tidak-adanya gangguan dari luar, ataupun kebebasan memilih, sebaliknya saya menafsirkan kebebasan sebagai kegiatan pengembangan diri yang membutuhkan tidak saja tiadanya gangguan dari luar melainkan juga tersedianya kondisi-kondisi sosial dan material yang diperlukan bagi pencapaian tujuan atau rencana seseorang.

*Kedua*, konsep persamaan pun harus diperluas, dari hanya persamaan politik dan hukum seperti ditafsirkan oleh demokrasi liberal, ke persamaan di bidang sosial dan ekonomi. Secara khusus, prinsip normatif yang saya usulkan adalah diutamakannya hak-hak yang sama terhadap kondisi-kondisi untuk pengembangan diri.

*Ketiga*, bentuk hubungan sosial yang mendasar, yakni resiprofitas (ketimbal-balikan) dan kegiatan bersama (kerjasama), tidak hanya diciptakan bagi kebebasan—yang dipahami sebagai pengembangan

---

<sup>33</sup> Akbar Tanjung, Kata Pengantar dalam David Held, *op. cit.* hal x-xi

diri—melainkan juga membawa akibat pada bentuk dan cakupan pengambilan keputusan yang demokratis. Pemahaman terhadap pentingnya bentuk-bentuk sosialitas ini juga membedakan teori demokrasi ini dengan teori demokrasi tradisional yang individualistis liberal.

*Keempat*, dari ketiga tesis tersebut, muncul tesis bahwa bentuk-bentuk pembuatan keputusan yang demokratis, yang melibatkan kesamaan hak untuk berpartisipasi, relevan tidak saja dalam konteks politik melainkan juga bagi konteks sosial maupun ekonomi, dan sepanjang dimungkinkan pembuatan keputusan tersebut harus partisipatif.<sup>34</sup>

Bagi penulis, parameter mengenai konsepsi demokrasi yang mudah dan terukur adalah konsepsi Dahl yang telah disebutkan di atas, yakni delapan prasyarat yang harus ada dalam sebuah negara demokrasi. Standar Dahl itulah yang digunakan sebagai parameter keberhasilan transisi demokrasi di berbagai negara.

Memang, demokrasi adalah sebuah sistem politik yang digandrungi negara-negara di dunia. Meskipun banyak diminati, demokrasi tidaklah menjamin apa-apa. Sebaliknya ia menawarkan kesempatan untuk berhasil serta resiko kegagalan. Dalam ucapan Thomas Jefferson yang mengiang-ngiang tapi bijak, janji demokrasi adalah "hidup, kemerdekaan, dan *pengejaran* kebahagiaan".<sup>35</sup> Dengan kata lain demokrasi adalah janji dan sekaligus tantangan.

Sebagai sebuah janji dan sekaligus tantangan, salah satu instrumen mewujudkan demokrasi adalah penyelenggaraan pemilihan umum, sebagaimana disebutkan oleh Dahl sebagai *fair and free election*.

---

<sup>34</sup> Lihat Carol C. Gould, *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*, atau *Demokrasi Ditinjau Kembali*, terj. Samodra Wibawa (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1993) hal. 32-33

<sup>35</sup> Departemen Luar Negeri AS, *op. cit.* hal. 31

#### 4.2 Demokrasi Perwakilan (*Representative Democracy*)

Dalam sistem demokrasi, di mana secara harfiah bermakna 'rakyat yang memerintah', diperlukan adanya mekanisme penyaluran pendapat dan aspirasi rakyat dalam menentukan kebijakan yang akan diambil suatu negara. Demokrasi era Athena dimana rakyat dapat menentukan secara langsung masih dimungkinkan disebabkan sempitnya wilayah dan sedikitnya penduduk.<sup>36</sup>

Praktik demokrasi yang terjadi di Athena, yakni dengan demokrasi langsung (*direct democracy*) tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan pada era modern. Luasnya wilayah sebuah negara dan semakin besarnya populasi penduduk suatu negara mengahdirkan kesulitan-kesulitan teknis dalam melaksanakan *direct democracy*. Oleh karena itu, praktik saat ini dalam rangka keikutsertaan rakyat menentukan kebijakan negara dilakukan dengan dua cara, yakni bersifat langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang bersifat tidak langsung (*indirect democracy*) atau biasa pula disebut dengan sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*).<sup>37</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengambilan keputusan dan penyaluran pendapat secara langsung dapat dilakukan melalui delapan cara, yaitu:

- a. pemilihan umum (*general election*)
- b. referendum
- c. prakarsa
- d. plebisit
- e. recall
- f. mogok kerja
- g. unjuk rasa, dan
- h. pernyataan pendapat melalui pers bebas<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Josiah Ober, *Comparing democracies. A spatial method with application to ancient Athens*, Working Paper, Stanford University, July 2009

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta Bhuana Ilmu Populer, 2007. hal 739-740

<sup>38</sup> *Ibid*, hal 740

Di samping delapan cara tersebut, rakyat yang berdaulat juga dapat menyalurkan aspirasi melalui sarana kebebasan pers, kebebasan berekspresi atau menyatakan pendapat, baik secara lisan seperti dengan mengadakan unjuk rasa maupun secara tertulis, kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan berserikat (*freedom of association*), dan hak untuk mogok menurut ketentuan perundang-undangan.

Adapun pengambilan keputusan oleh rakyat yang berdaulat secara tidak langsung dilakukan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Dalam konteks Indonesia, wujud dari demokrasi tidak langsung ini dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat,<sup>39</sup> Dewan Perwakilan Daerah,<sup>40</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.<sup>41</sup>

Salah satu wujud dari demokrasi perwakilan ini adalah mengenai pembentukan undang-undang. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 telah menggariskan secara rinci kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah (Presiden) dalam pembentukan Undang-Undang. Dengan demikian, sesuai dengan teori *representative democracy* dan ketentuan UUD 1945 maka DPR dan Presiden memiliki peran kunci dalam pembentukan undang-undang.

### 4.3 Sistem Pemilihan Umum

Demokrasi mempercayai bahwa pemilu memainkan peranan vital untuk menentukan masa depan bangsa. Sebagaimana transisi demokrasi, pemilu dalam proses konsolidasi demokrasi membutuhkan prakondisi yang spesifik.<sup>42</sup>

Pada dasarnya ada, ada tiga tujuan dalam pemilihan umum.<sup>43</sup> Ramlan Surbakti menyebutkan tujuan pemilu sebagai berikut:

---

<sup>39</sup> Ketentuan khusus mengenai Dewan Perwakilan Rakyat ini termaktub dalam Bab VII UUD 1945 Pasal 19-22B

<sup>40</sup> Ketentuan khusus mengenai Dewan Perwakilan Rakyat ini termaktub dalam Bab VIIA UUD 1945 Pasal 22C-22D

<sup>41</sup> Ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah termaktub dalam Pasal 18 Angka (3) UUD 1945

<sup>42</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi* (Semarang: LP3i, 2003) hal 18-19

*Pertama*, sebagai mekanisme untuk menyeleksi pada pemimpin pemerintahan dan alternatif dan alternatif kebijakan umum (*public policy*). Dalam demokrasi. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang memandang rakyat yang berdaulat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakilnya (demokrasi perwakilan). Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Untuk menentukan alternatif kebijakan yang harus ditempuh oleh pemerintah biasanya yang menyangkut hal yang prinsipil beberapa negara menyelenggarakan pemilihan umum sebagai mekanisme penyeleksian kebijakan umum. Biasanya rakyat yang memilih diminta untuk menyatakan "setuju" atau "tidak setuju" terhadap kebijakan yang ditawarkan pemerintah. Pemilihan umum menentukan kebijakan umum yang fundamental ini disebut referendum.

*Kedua*, pemilihan umum juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin. Hal ini didasarkan atas anggapan di dalam masyarakat terdapat berbagai kepentingan yang tidak hanya berbeda, tetapi juga kadang-kadang malahan saling bertentangan, dan dalam sistem demokrasi perbedaan atau pertentangan kepentingan tidak diselesaikan dengan kekerasan, melainkan melalui proses musyawarah (*deliberation*).

*Ketiga*, pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal yang ketiga ini

---

<sup>43</sup> Ramlan Surbakti, *op. cit* hal 181-182

tidak hanya berlaku di negara-negara berkembang, tetapi juga di negara-negara yang menganut demokrasi liberal (negara-negara industri maju) kendati sifatnya berbeda.

Dalam rangka mewujudkan pemilihan umum yang demokratis, diperlukan sebuah sistem yang mendukung ke arah tersebut. Sistem adalah bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling bergantung kepada yang lain dan saling mengadakan interaksi. Ciri sebuah sistem adalah *pertama*, bahwa setiap perubahan dalam satu bagian dari sistem itu mempengaruhi seluruh sistem. *Kedua*, bahwa sistem itu bekerja dalam suatu lingkungan yang lebih luas dan bahwa ada perbatasan antara sistem dengan lingkungannya. Juga perlu diperhatikan bahwa sistem mengadakan interaksi dengan lingkungan dan dipengaruhi oleh lingkungan itu.<sup>44</sup>

Lawrence M. Friedman ketika mengupas mengenai *legal system* menyebutkan bahwa sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Sistem bisa bersifat mekanis, organis, atau sosial. Friedman mencontohkan bahwa tubuh manusia, sebuah mesin *pinball*, dan gereja Katolik Roma, semuanya adalah sistem.<sup>45</sup>

Oleh karena itu, sistem pemilihan umum, dimaknai tidak terbatas pada mekanisme teknis penghitungan suara terhadap pilihan yang dilakukan oleh rakyat dalam ikut terlibat menentukan kebijakan negara melalui pemilihan umum.<sup>46</sup> Sistem sebagaimana pengertian sederhana mengenai mekanisme teknis penghitungan suara adalah salah satu komponen dari sebuah sistem pemilihan umum. Dengan demikian, sistem pemilihan umum adalah bagian-bagian atau

---

<sup>44</sup> Menurut Miriam Budiarjo konsep sistem meminjam dari istilah ilmu biologi. Lihat Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1993 cet ke-13) hal 47

<sup>45</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* terj. M. Khozim, Bandung: Nusamedia, 2009, hal 6.

<sup>46</sup> Pada umumnya kata sistem pemilihan umum sontak akan mendorong pada pengertian mengenai system distrik, system proporsional dan sebagainya sebagaimana tertulis dalam banyak buku mengenai politik dan pemilihan umum. Lihat misalnya Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar..... op. cit.*

komponen-komponen yang saling bergantung kepada yang lain dan saling mengadakan interaksi dalam proses pemilihan umum.

## 5. Kerangka Konsep

### 5.1. Politik Hukum

Banyak definisi mengenai politik hukum. Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>47</sup> Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>48</sup>

Sedangkan Satjipto Raharjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.<sup>49</sup>

Adapun Moh. Mahfud Md merumuskan bahwa politik hukum adalah merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986)

<sup>48</sup> Teuku Mohammad Radhie, *Pembaharuan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, 1973

<sup>49</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1991.

<sup>50</sup> Moh Mahfud Md, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009

Dari berbagai definisi yang relatif hampir sama itu, peneliti/penulis menggunakan pendapat Moh Mahfud MD dalam mendefinisikan istilah politik hukum.

## 5.2. Partai Politik

Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politik lah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), *political parties created democracy*.<sup>51</sup>

Beberapa definisi mengenai partai politik telah diungkapkan oleh para ilmuwan. Carl J. Friedrich menyebutkan partai politik adalah

”...is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages.”<sup>52</sup>

Adapun R. H. Soltau mendefinisikan mengenai partai politik adalah

”..A group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies.”<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Jimli Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006) hal 52

<sup>52</sup> Carl. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967 hal 419

<sup>53</sup> Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics*. London: Longmans, Green & co, 1961. hal 199

Menurut Miriam Budiarjo, secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik—(biasanya) dengan cara konstitusional—untuk melaksanakan kebijaksanaan-lebijaksanaan mereka.<sup>54</sup>

Adapun fungsi partai politik adalah fungsi representasi (perwakilan), konversi dan agregasi; integrasi (partisipasi, sosialisasi, mobilisasi); persuasi, represi, rekrutmen (pengangkatan tenaga-tenaga baru), dan pemilihan pemimpin, pertimbangan-pertimbangan dan perumusan kebijakan, serta kontrol terhadap pemerintah.<sup>55</sup>

### **5.3. Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.<sup>56</sup> DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>57</sup> Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>58</sup> DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.<sup>59</sup> Selain itu, DPR juga mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.<sup>60</sup> Setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan

---

<sup>54</sup> Miriam Budiarjo, *op. cit.* hal 160-161

<sup>55</sup> Roy C. Macridis, *Pengantar Sejarah, Fungsi, dan Tipologi Partai-Partai dalam Ichlasul Amal* (editor), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996 cet ke-2) hal 26

<sup>56</sup> Pasal 19 ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945

<sup>57</sup> Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945.

<sup>58</sup> Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945

<sup>59</sup> Pasal 20A ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945

<sup>60</sup> Pasal 20A ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

pendapat serta hak imunitas.<sup>61</sup> Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.<sup>62</sup>

#### 5.4.Presiden

Istilah *president* merupakan derivatif dari *to preside* yang berarti memimpin atau tampil di depan. Sedangkan kata Latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang berarti di depan, dan kata *sedere* yang berarti duduk.<sup>63</sup> Jabatan presiden yang dikenal sekarang ini, yaitu sebagai kepala dari negara yang berbentuk republik, muncul di Amerika Serikat pada abad ke-18. Hal ini dapat dilihat dalam Konstitusi (Art. II, Sect. 1, Par. 1) yang dihasilkan oleh Konvensi Federal pada 1787: “*The executive power shall be vested in a President of the United States of America....*”<sup>64</sup>

Di Indonesia, Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar,<sup>65</sup> berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR,<sup>66</sup> dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>67</sup> Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.<sup>68</sup> Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.<sup>69</sup>

---

<sup>61</sup> Pasal 20A ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945

<sup>62</sup> Pasal 21 Perubahan Pertama UUD 1945.

<sup>63</sup> *Webster's New World Dictionary*, (New York: College Edition, 1962), hal. 1153.

<sup>64</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Cet. I, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hal. 10.

<sup>65</sup> Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>66</sup> Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>67</sup> Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>68</sup> Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>69</sup> Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945.

### 5.5. Mahkamah Konstitusi

Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dimaksudkan untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu perwujudan ketentuan UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.<sup>70</sup> Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.<sup>71</sup> Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.<sup>72</sup> Hakim Mahkamah Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.<sup>73</sup>

## 6. Metode Penelitian

Penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis-normatif.<sup>74</sup> Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis historis dan yuridis-komparatif berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang ada. Hal ini dimaksudkan agar penelitian ini sejauh mungkin dapat mengetahui

---

<sup>70</sup> Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>71</sup> Pasal 24C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>72</sup> Pasal 24C ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>73</sup> Pasal 24C ayat (5) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>74</sup> Dalam penelitian hukum normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 10.

politik hukum sistem pemilihan umum dalam spektrum yang seluas-luasnya dengan cara menggali informasi tentangnya dari berbagai sudut pandang.

Untuk mengkaji pokok permasalahan, penelitian ini mempergunakan metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris sekaligus. Penelitian hukum normatif adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. Salah satu pendekatan dalam penelitian normatif adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.<sup>75</sup>

Akan tetapi, penelitian akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai informasi pendukung. Dengan menyesuaikan diri pada ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, pendekatan yang bersifat yuridis-normatif tersebut akan dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer,<sup>76</sup> bahan hukum sekunder,<sup>77</sup> dan bahan hukum tersier.<sup>78</sup>

Penelitian ini juga akan mempergunakan jenis data yang meliputi data sekunder dan data primer yang berkaitan dengan hukum tata negara, khususnya yang berkaitan politik hukum dan sistem pemilihan umum. Data primer adalah data yang

---

<sup>75</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, 2006 hal 302

<sup>76</sup> Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (*ide*). Bahan ini mencakup: (a) buku; (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, simposium, dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian..., op. cit.*, hal. 29.

<sup>77</sup> Bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak; (b) indeks; (c) bibliografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lainnya. *Ibid.*

<sup>78</sup> Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup: (1) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya, adalah misalnya, abstrak perundangundangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya; dan (2) bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (*tersier*) di luar bidang hukum, misalnya, yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. *Ibid.*, hal. 33.

diperoleh langsung dari sumber pertama melalui penelitian lapangan. Sedangkan data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, bukubuku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain-lain.<sup>79</sup>

## 7. Sistematika Penulisan

Dalam menyajikan penulisan ini, penulis menyusun dengan sistematika sebagai berikut:

Pada bab pertama adalah Pendahuluan. Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang, identifikasi permasalahan, tujuan penelitian, landasan teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan

Adapun bab kedua adalah Tinjauan Umum Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia. Pada bab ini diuraikan secara singkat dan komprehensif mengenai pelaksanaan pemilu pada era orde lama dan orde baru.

Pada bab ketiga penulis membahas mengenai Konfigurasi Politik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berkaitan dengan Pemilihan Umum pada Era Reformasi. Pada bab ini diuraikan mengenai politik hukum peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilihan umum.

Pada bab keempat dibahas mengenai Implementasi Peraturan Perundang-Undangan Berkaitan dengan Pemilihan Umum pada Era Reformasi. Pada bab ini diuraikan mengenai implementasi peraturan perundang-undangan di tingkat lapangan pada isu-isu yang kontroversial.

Sedangkan bab kelima adalah Penutup. Pada bab ini diuraikan mengenai kesimpulan penulis dan rekomendasi penulis berbasis pada hasil penelitian yang penulis lakukan.

---

<sup>79</sup> Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal. 12.

## **BAB 2**

### **SEJARAH PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

#### **1. Pemilihan Umum pada Masa Orde Lama**

Pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia harus melalui jalan panjang nan terjal. Cita-cita terselenggaranya pemilihan umum Indonesia yang pertama kali, muncul segera setelah kemerdekaan Indonesia diproklamasikan. Hal ini ditunjukkan dengan dibentuknya sebuah lembaga yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum (Pemilu) pada tahun 1946. Pemilu yang rencananya dilaksanakan pada tahun 1946 ini diselenggarakan dalam rangka mengisi keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), sebuah badan perwakilan rakyat yang pertama kali dimiliki Indonesia sejak kemerdekaannya.

KNIP pada awalnya dibentuk atas dasar Maklumat Wakil Presiden No X 16 Oktober 1945. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan mengisi lembaga itulah melalui maklumat tersebut pemerintah menyatakan rencananya untuk menyelenggarakan Pemilu. Pada maklumat berikutnya, yaitu Maklumat Pemerintah Indonesia 3 Nopember 1945 yang ditandatangani Wakil Presiden Mohammad Hatta, disebutkan bahwa pemilihan anggota-anggota badan perwakilan tersebut akan dilangsungkan pada bulan Januari 1946.

Sayangnya, rencana tersebut urung terlaksana. Sehingga pada bulan Juli 1946, KNIP mengesahkan RUU tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat menjadi undang-undang, yakni UU Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat.<sup>80</sup> Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa badan penyelenggara pemilihan dari pusat sampai daerah akan dibentuk. Badan ini akan bertugas menyelenggarakan pemilihan untuk memilih 110 orang anggota KNIP. Di tingkat pusat nama badan ini adalah Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat yang disingkat dengan BPS. Sedangkan di daerah dinamakan dengan Cabang Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat.

---

<sup>80</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 1999, hal 221

BPS dibentuk dan diangkat oleh Presiden, berkedudukan di Yogyakarta, dengan tugas pokok melakukan pembaharuan keanggotaan KNIP. Anggota BPS terdiri dari 10 orang yang terdiri seorang merangkap ketua dan seorang lagi merangkap wakil ketua. Keanggotaan BPS ini merupakan perwakilan dari partai politik dan wakil dari daerah. Anggota BPS dilantik oleh Wapres Mohammad Hatta pada tanggal 16 September 1946.<sup>81</sup>

Dalam rangka mendukung kinerja BPS, pemerintah membentuk Kantor Pemilihan. Kantor Pemilihan dibentuk dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1946. Kantor Pemilihan ini bertugas melaksanakan administrasi pemilihan, menyelenggarakan rapat-rapat BPS, menyusun laporan pelaksanaan pemilihan, mencetak barang-barang keperluan BPS, membuat pengumuman-pengumuman, dan pengarsipan. Kantor Pemilihan dipimpin oleh seorang Sekretaris, yang diangkat dan diberhentikan oleh Ketua BPS.<sup>82</sup> Kantor Pemilihan berkantor di Jl. Setjodiningratan, Yogyakarta. Mulai menjalankan aktivitasnya pada 27 September 1946.

Untuk mendukung pelaksanaan pemilihan di daerah, Cabang BPS didirikan di tiap karesidenan, tempat kedudukan gubernur (untuk Kalimantan dan Maluku) dan di tempat lain yang ditentukan oleh BPS (untuk Sunda Kecil dan Sulawesi). Pada waktu itu Cabang BPS yang dibentuk sejumlah 33 cabang.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Ke sepuluh anggota BPS itu adalah Soepeno dari PSI (ketua merangkap anggota), Mr. Soejono Hadinoto Brotokoesoemo dari Partai Kedaulatan Rakyat Indonesia (wakil ketua merangkap anggota), Boerhanoeddin Harahap dari Masjumi, Sjamsoedin Soetan Makmoer dari PNI, R.A.J. Djoepri Nitimihardjo dari Partai Katolik, Soetomo dari Badan Kongres Pemuda RI, Moechasim Hadiprabowo dari Daerah Sunda Kecil, A. Tahya dari Maluku, Manai Sophiaan dari Sulawesi, dan Goesti Abdoel Moeis dari Kalimantan. [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39) diunduh 1 Desember 2011.

<sup>82</sup> Waktu itu sekretarisnya adalah Mr. Soebagio Reksodipoero. [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39) diunduh 1 Desember 2011

<sup>83</sup> Rinciannya, 19 di Jawa (semuanya karesidenan), yaitu Banten, Jakarta, Bogor, Priangan, Cirebon, Banyumas, Pekalongan, Kedu, Semarang, Pati, Bojonegoro, Madiun, Kediri, Surabaya, Malang, Besuki, dan Madura. Juga di DI Yogyakarta. Sedangkan di Di Sumatera ada 10 Cabang BPS yang dibentuk, yaitu di Aceh, Sumatera Timur, Tapanuli, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Bengkulu, Palembang, Bangka/Belitung, dan Lampung. Semuanya juga merupakan karesidenan. Sisanya di Kalimantan, Maluku, Sulawesi, dan Sunda Kecil, masing-masing 1 cabang. [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39) diunduh 1 Desember 2011

Tugas dari Cabang BPS ini adalah untuk memimpin dan mengawasi pemilihan (pendaftaran) pemilih di wilayahnya dan menyelenggarakan pemilihan anggota KNIP. Jumlah anggotanya bisa berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain, tetapi strukturnya sama dengan BPS di pusat, yaitu seorang ketua, seorang wakil ketua, dan beberapa anggota. Ketua dan Wakil Ketua juga merangkap anggota. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atau Gubernur.

Untuk mendukung tugas Cabang BPS, dibentuklah Cabang Kantor Pemilihan yang tugasnya mirip dengan tugas Kantor Pemilihan di pusat, mengadministrasikan penyelenggaraan pemilihan di daerah masing-masing.

Di bawah Cabang BPS adalah Komisi, yang bertugas membantu Cabang BPS, khususnya dalam menetapkan pemilih di wilayah masing-masing. Wilayah kerja Komisi adalah daerah kawedanaan (untuk di Jawa), karesidenan (untuk Sumatera), atau propinsi (untuk Kalimantan, Maluku, Sulawesi, dan Sunda Kecil). Anggotanya merupakan wakil-wakil dari perkumpulan politik, ekonomi, sosial, dan laskar rakyat. Tiap perkumpulan mempunyai seorang wakil di Komisi.

Pada 1948 BPS beserta semua organ di bawahnya, baik di pusat maupun di daerah dibubarkan melalui Penetapan Presiden No. 28 Tahun 1948. Pembubaran tersebut merupakan konsekuensi dari tidak digunakannya lagi UU No. 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan KNIP.

Perkembangan selanjutnya, diberlakukan UU Nomor 27 tahun 1948 tentang Penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-anggotanya. Undang-undang ini menyebutkan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari tingkat pusat sampai daerah. Dalam rangka melaksanakan Pemilu tersebut, di tingkat pusat dibentuk Kantor Pemilihan Pusat (KPP), di tingkat propinsi dibentuk Kantor Pemilihan, di kabupaten diadakan Cabang Kantor Pemilihan, dan di kecamatan didirikan Kantor Pemungutan Suara. Semuanya untuk menyelenggarakan Pemilu yang memilih anggota DPR. Sedangkan untuk memilih anggota DPRD diatur tersendiri yang pelaksanaannya tidak bersamaan dengan pemilihan anggota DPR.

Jumlah anggota Komite Pemilihan Pusat ditetapkan sebanyak 5 orang anggota dan 3 orang wakil anggota. Dua di antara mereka menjadi ketua merangkap

anggota. Semuanya diangkat oleh presiden untuk masa kerja 5 tahun.<sup>84</sup> Pada tahun 1950, anggota KPP mengalami perubahan sesuai dengan Penetapan Presiden No. 19 tanggal 9 Desember 1950.<sup>85</sup>

Tugas KPP adalah memimpin pemilihan pemilih dan memilih anggota DPR. Untuk menopang tugas KPP dibantu Sekretariat KPP yang personalianya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman. Sekretariat KPP dipimpin seorang sekretaris, yang waktu itu adalah Mr. Soebagio Reksodipoero. Karena waktu itu ibukota negara RIS adalah Yogyakarta, KPP dan Sekretariat KPP berkantor di kota tersebut, tepatnya di Jl. Malioboro, menempati bekas Toko Buku "KOLF." Kemudian ketika ibukota negara pindah ke Jakarta, setelah RI kembali ke bentuk negara kesatuan, kantor KPP juga pindah ke Jakarta, persisnya di Jl. Pintu Air No. 1. Pemindahan itu terjadi pada 1951.

Di tingkat propinsi, tugas yang dijalankan oleh KPP dibebankan kepada Kantor Pemilihan (KP), yang berkedudukan di ibukota propinsi. Anggota KP diangkat dan diberhentikan oleh presiden. KP inilah yang bertanggung jawab memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota DPR di daerah kerjanya. Selain di propinsi, khusus untuk daerah-daerah tertentu seperti DI Yogyakarta dan Karesidenan Surakarta, pemerintah menetapkan di daerah-daerah tersebut juga dibentuk KP.

---

<sup>84</sup> Sesuai dengan Penetapan Presiden Nomor 27 tahun 1948 tanggal 9 Oktober 1948, anggota KPP adalah Soewirjo dari PNI (ketua merangkap anggota), Iskandar Tedjosoekmana dari PNI (wakil ketua merangkap anggota), Prawoto Mangkoesasmito dari Masjumi, Mr. A.M. Tamboenan dari Parkindo, Maroeto Nitimihardjo dari Partai Murba, Asraroesdin dari Partai Buruh, Sijaranamual dari PRN, Mr. Maria Oelfah Santoso dari PSI, dan Djoepri Nitimihardjo dari Partai Katolik. Tiga nama yang disebutkan paling akhir adalah wakil anggota. [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39) diunduh tanggal 1 Desember 2011

<sup>85</sup> Susunan yang baru itu adalah Iskandar Tedjasoekmana dari PNI (ketua), Sjamsoedin Soetan Makmoer dari PNI (wakil ketua), Asraroesdin (Partai Buruh), Maroeto Nitimihardjo dari Murba, Boerhanuddin Harahap dari Masjumi, Soemarto dari Parkindo, Soendjoto dari PRN, Sijaranamual dari PRN, Ny. Soepeni Poedjoeontoro dari PNI, dan R.C.S. Tjokrosoedirdjo dari Partai Katolik. Tiga nama yang disebut belakangan merupakan wakil anggota. Tampak pada susunan yang baru ini ketua tidak merangkap anggota. [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39) diunduh tanggal 1 Desember 2011

Pada waktu itu ada 9 KP yang dibentuk pemerintah, yaitu di Jawa Timur, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Surakarta, Jawa Barat, Aceh, Sumatera Tengah, Tapanuli/Sumatera Timur, dan Sumatera Selatan. Tiap KP beranggotakan sekurang-kurangnya 5 orang dan 3 wakil anggota, dengan masa kerja 5 tahun. Gubernur atau Residen secara ex officio adalah Ketua KP. Di bawahnya lagi adalah kabupaten. Di tingkat ini dibentuk Cabang Kantor Pemilihan (Cabang KP). Tugasnya, memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota DPR di daerahnya atas perintah KP. Yang membentuk dan memberhentikan gubernur atau residen yang secara ex officio merupakan Ketua KP.

Seperti yang dialami badan penyelenggara Pemilu bentukan 1946, KPP dan organ-organ di bawahnya juga dibubarkan sebelum sempat menjalankan tugasnya menyelenggarakan Pemilu. Hal ini disebabkan RIS kembali menjadi negara kesatuan RI dengan berlakunya UUD Sementara 1950. Sistem ketatanegaraan pun berubah, tak terkecuali tata cara untuk memilih anggota lembaga wakil rakyat.

Badan-badan atau lembaga negara yang diamanatkan oleh UUDS 1950 menghendaki prosedur rekrutmen yang berbeda dengan yang dituntut UUD RIS 1949. Salah satu contoh adalah mekanisme pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Pasal 56 UUDS 1950 disebutkan:

Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh Rakyat Indonesia dan terdiri sedjumlah Anggauta yang besarnya ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga-negara Indonesia mempunyai seorang wakil; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua pasal 58.<sup>86</sup>

Sedangkan pasal 57 menyebutkan,  
Anggauta-anggauta Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga-negara Indonesia yang memenuhi syarat-

---

<sup>86</sup> Pasal 56 UUDS 1950

sjarat dan menurut aturan-aturan jang ditetapkan dengan undang-undang.<sup>87</sup>

Di samping itu, UUDS 1950 juga mengamankan adanya lembaga baru. Lembaga tersebut bernama Konstituante. Ketentuan tugas dan mekanisme pemilihan anggota Konstituante termaktub dalam Pasal 134 dan 135 UUDS 1950 yang berbunyi.

Konstituante (Sidang Pembuat Undang-undang Dasar) bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnja menetapkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia jang akan menggantikan Undang-undang Dasar Sementara ini.<sup>88</sup>

Sedangkan Pasal 135 berbunyi:

1. Konstituante terdiri dari sedjumlah Anggauta jang besarnja ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 150.000 djiwa penduduk warga-negara Indonesia mempunjai seorang wakil.
2. Anggauta-anggauta Konstituante dipilih oleh warga-negara Indonesia dengan dasar umum dan dengan tjara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan jang ditetapkan dengan undang-undang.
3. Ketentuan-ketentuan dalam pasal 58 berlaku buat konstituante dengan pengertian bahwa djumlah-djumlah wakil itu dua kali lipat.<sup>89</sup>

Berkaitan dengan hal itu, pemerintah bersama DPR, menyusun undang-undang yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 7 tahun 1953 tentang Pemilihan

---

<sup>87</sup> Pasal 57 UUDS 1950

<sup>88</sup> Pasal 134 UUDS 1950

<sup>89</sup> Pasal 135 UUDS 1950

Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Kehadiran UU ini sekaligus menggantikan UU Nomor 27 Tahun 1948 dengan segala konsekuensinya.

Salah satu konsekuensinya adalah meleburnya kantor-kantor badan penyelenggara pemilihan umum disesuaikan dengan UU Nomor 7 Tahun 1953. ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 138 yang menyebutkan,

Sedjak berlakunya undang-undang ini kantor-kantor badan-badan penyelenggara Pemilihan yang telah dibentuk berdasarkan Undang-undang, Nr. 27 tahun 1948, masing-masing disesuaikan menjadi kantor badan penyelenggara pemilihan, yang dibentuk menurut undang-undang ini.<sup>90</sup>

Dalam rangka melaksanakan ketentuan ini, dibuatlah Instruksi Menteri Kehakiman No. JB 2/9/3 tanggal 7 Juli 1953. Isi instruksi tersebut adalah, pertama, Kantor Pemilihan Pusat (KPP), Kantor Pemilihan (KP), dan Kantor Pemungutan Suara (KPS) yang sudah ada secara berturut-turut akan diganti dengan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan (PP), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS).

Ada pengecualian untuk KP DI Yogyakarta, Karesidenan Surakarta, dan Tapanuli/Sumatera Timur. KP di ketiga wilayah tersebut tidak diganti. Catatan lainnya, dalam 1 Daerah Pemungutan Suara tak diadakan lebih dari 1 PPS yang untuk pembentukannya merupakan kewajiban Mendagri.

Kedua, Sekretariat KPP menjadi Sekretariat PPI, Sekretariat KP menjadi Sekretariat PP, dan Sekretariat KPS menjadi Sekretariat PPS.

Melihat perubahan-perubahan tersebut tampak bahwa dari segi kelembagaan perubahan yang dilakukan sekilas hanya merupakan pergantian nama. Tetapi secara substansial tidak demikian. Sebab, orang-orang yang mengisi lembaga-lembaga tersebut juga diganti. Sebab, ketua, wakil ketua, para anggota, dan para wakil anggota

---

<sup>90</sup> UU Nomor 7 1953 diundangkan pada 7 April 1953. Lembaran Negara Nomor 19 Tahun 1953

KPP diberhentikan. Pemberhentian itu dinyatakan di dalam Keppres No. 189/1953. Sebelumnya, pemberhentian itu didahului dengan keluarnya Keppres No. 188 tanggal 7 Nopember 1953 yang isinya menetapkan susunan keanggotaan PPI yang baru.<sup>91</sup>

Pada tanggal 3 Desember 1953 KPP melakukan serah terima kepada PPI. Pihak KPP diwakili oleh Sjamsudin Sutan Makmur, sedangkan pihak PPI diwakili oleh Sukri Hadikusumo. Semua anggota KPP dan anggota PPI ikut menyaksikan. Acara serah terima dilakukan di kantor KPP di Jl. Pintu Air No. 1 Jakarta, yang kemudian juga menjadi kantor PPI. Pada periode ini tugas PPI berbeda dengan lembaga sejenis yang ada sebelumnya. Selain menyelenggarakan pemilihan anggota DPR, juga pemilihan anggota Dewan Konstituante.

Anggota PPI sekurang-kurangnya 5 orang dan sebanyak-banyaknya 9 orang, dua di antaranya juga menjadi ketua dan wakil ketua. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh presiden untuk masa kerja 4 tahun. Di pundak PPI inilah, Pemilu 1955 sebagai pemilu pertama di Indonesia dilaksanakan.

### **1.1. Pemilu 1955**

Setelah mengalami berbagai kendala dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum, bangsa Indonesia baru berhasil melaksanakan Pemilu yang pertama kali pada tahun 1955. Pemilu 1955 ini dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilu yang berpijak pada pasal 57 UUDS 1950. Pasal ini menyatakan bahwa anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Patut dicatat dan dibanggakan bahwa pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis. Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-

---

<sup>91</sup> Menurut Keppres No. 188 tanggal 7 Nopember 1953 anggota PPI adalah Sukri Hadikusumo dari PNI (ketua merangkap anggota), Rustam Sutan Palindih dari PNI (wakil ketua merangkap anggota), Sudarnadi dari PIR-Hazairin, Surjaningprodjo dari NU, Sudibjo dari PSII, H. Sofjan Siradz dari PI Perti, Soemarto dari Parkindo, Hartojo dari PKI, dan Asraruddin dari Partai Buruh. Mereka dilantik 28 Nopember 1953 di Istana Negara. [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39) diunduh tanggal 1 Desember 2011

negara asing. Pemilu ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan.

Yang menarik dari Pemilu 1955 adalah tingginya kesadaran berkompetisi secara sehat. Misalnya, meski yang menjadi calon anggota DPR adalah perdana menteri dan menteri yang sedang memerintah, mereka tidak menggunakan fasilitas negara dan otoritasnya kepada pejabat bawahan untuk menggiring pemilih yang menguntungkan partainya. Karena itu sosok pejabat negara tidak dianggap sebagai pesaing yang menakutkan dan akan memenangkan pemilu dengan segala cara. Karena pemilu kali ini dilakukan untuk dua keperluan, yaitu memilih anggota DPR dan memilih anggota Dewan Konstituante, maka hasilnya pun perlu dipaparkan semuanya. Sistem pemilihan yang digunakan dalam Pemilu 1955 ini adalah proporsional yang tidak murni dan terdapat 16 daerah pemilihan.<sup>92</sup>

Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota DPR.<sup>93</sup>

**Tabel 1**  
**Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota DPR**

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434.653	22,32	57
2.	Masyumi	7.903.886	20,92	57
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955.141	18,41	45
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,89	8
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8
7.	Partai Katolik	770.740	2,04	6
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,99	5
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	541.306	1,43	4

<sup>92</sup> Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: PSHTN UI, 2005. hal 81

<sup>93</sup> [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39) diunduh tanggal 1 Desember 2011

10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2
12.	Partai Buruh	224.167	0,59	2
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	219.985	0,58	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	200.419	0,53	2
16.	Murba	199.588	0,53	2
17.	Baperki	178.887	0,47	1
18.	Persatuan Indoenesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.481	0,47	1
19.	Grinda	154.792	0,41	1
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.287	0,40	1
21.	Persatuan Daya (PD)	146.054	0,39	1
22.	PIR Hazairin	114.644	0,30	1
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	85.131	0,22	1
24.	AKUI	81.454	0,21	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1
26.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1
28.	R.Soedjono Prawirisoedarso	53.306	0,14	1
29.	Lain-lain	1.022.433	2,71	-
Jumlah		37.785.299	100,00	257

Pemilu untuk anggota Dewan Konstituante dilaksanakan pada 15 Desember 1955. Jumlah kursi anggota Konstituante dipilih sebanyak 520, tetapi di Irian Barat yang memiliki jatah 6 kursi tidak ada pemilihan. Maka kursi yang dipilih hanya 514. Hasil pemilihan anggota Dewan Konstituante menunjukkan bahwa PNI, NU dan PKI meningkat dukungannya, sementara Masyumi, meski tetap menjadi pemenang kedua,

perolehan suaranya merosot 114.267 dibandingkan suara yang diperoleh dalam pemilihan anggota DPR. Peserta pemilihan anggota Konstituante yang mendapatkan kursi itu adalah sebagai berikut:

Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota Konstituante.<sup>94</sup>

**Tabel 2**  
**Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota DPR**

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	9.070.218	23,97	119
2.	Masyumi	7.789.619	20,59	112
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.989.333	18,47	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.232.512	16,47	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.059.922	2,80	16
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	988.810	2,61	16
7.	Partai Katolik	748.591	1,99	10
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	695.932	1,84	10
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	544.803	1,44	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	465.359	1,23	7
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	220.652	0,58	3
12.	Partai Buruh	332.047	0,88	5
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	152.892	0,40	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	134.011	0,35	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	179.346	0,47	3
16.	Murba	248.633	0,66	4
17.	Baperki	160.456	0,42	2
18.	Persatuan Indoonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	162.420	0,43	2
19.	Grinda	157.976	0,42	2

<sup>94</sup> [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39) diunduh tanggal 1 Desember 2011

20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	164.386	0,43	2
21.	Persatuan Daya (PD)	169.222	0,45	3
22.	PIR Hazairin	101.509	0,27	2
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	74.913	0,20	1
24.	AKUI	84.862	0,22	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	39.278	0,10	1
26.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	143.907	0,38	2
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	55.844	0,15	1
28.	R.Soedjono Prawirisoedarso	38.356	0,10	1
29.	Gerakan Pilihan Sunda	35.035	0,09	1
30.	Partai Tani Indonesia	30.060	0,08	1
31.	Radja Keprabonan	33.660	0,09	1
32.	Gerakan Banteng Republik Indonesis (GBRI)	39.874	0,11	
33.	PIR NTB	33.823	0,09	1
34.	L.M.Idrus Effendi	31.988	0,08	1
	lain-lain	426.856	1,13	
Jumlah		37.837.105		514

### 1.2. Periode Demokrasi Terpimpin.

Sangat disayangkan, kisah sukses Pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan dan hanya menjadi catatan emas sejarah. Pemilu pertama itu tidak berlanjut dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun tahun 1958 Pejabat Presiden Sukarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II.

Yang terjadi kemudian adalah berubahnya format politik dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sebuah keputusan presiden untuk membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945.

Sehubungan dengan pemberlakuan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang antara lain menyatakan berlakunya kembali UUD 1945, maka Presiden dengan PenPres No 1/1959 menyatakan bahwa DPR hasil Pemilu 1955 menjalankan tugasnya menurut UUD 1945. Dengan demikian, anggota DPR ini tidak ada perubahan dengan periode 1955-1959. Dekrit ini pula yang mengakibatkan Pemilu tidak jadi dilaksanakan meskipun sudah dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia II.

Pada perjalanan berikutnya, karena DPR ini tidak menyetujui Anggaran Pendapatan yang diajukan Pemerintah, Presiden Soekarno mengeluarkan PenPres No 3 Tahun 1960 pada 5 Maret 1960 yang menghentikan pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota DPR periode ini. Kemudian Presiden Soekarno mengeluarkan PenPres No 4 Tahun 1960 pada 24 Juni 1960 yang menjadi dasar pembentukan DPR G, yang terjadi adalah Presiden Soekarno membubotong Royong.<sup>95</sup>

Pengangkatan keanggotaan MPR dan DPR, dalam arti tanpa pemilihan, memang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Karena UUD 1945 tidak memuat klausul tentang tata cara memilih anggota DPR dan MPR. Tetapi, konsekuensi pengangkatan itu adalah terkooptasinya kedua lembaga itu di bawah presiden. Padahal menurut UUD 1945, MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan DPR *neben* atau sejajar dengan presiden.<sup>96</sup>

Sampai Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS melalui Sidang Istimewa dengan Ketetapan MPRS XXXIII/MPRS/1967 Pemilu belum berhasil dilaksanakan. Tap MPRS XXXIII/MPRS/1967 disamping memuat pencabutan kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno, juga memberikan mandat kepada Soeharto untuk mengemban amanat sebagai Pejabat Presiden sampai dilaksanakannya Pemilihan Umum. Hal ini termaktub dalam Pasal 4 TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967 yang menyebutkan,

---

<sup>95</sup> Daniel S. Lev, *Partai-Partai Politik di Indonesia Pada Masa Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin*, dalam Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996, hal 133

<sup>96</sup> Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1993, hal 139

Menetapkan berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XV/MPRS/1966, dan mengangkat Jenderal Soeharto, pengembalian Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum.<sup>97</sup>

## **2. Pemilihan Umum pada Masa Orde Baru**

### **2.1 Pemilu 1971**

Dengan berdasarkan pada TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967 tersebut, Jenderal Soeharto bertindak sebagai pejabat Presiden menggantikan Soekarno sampai terpilihnya Presiden baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum. Ketentuan ini merupakan tindak lanjut dari TAP MPRS XI/MPRS/1966 yang mengamanatkan agar Pemilu bisa diselenggarakan selambat-lambatnya pada 5 Juli 1968 yang tercantum dalam Pasal 1. Di samping mengenai ketentuan waktu pelaksanaan Pemilu, juga ditetapkan perlu segera dibentuknya segenap perangkat pelaksanaan Pemilihan Umum. Pasal 2 menyebutkan,

Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Susunan MPR, DPR, dan DPRD sudah harus selesai diundangkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal penetapan ketetapan ini.<sup>98</sup>

Dalam perkembangannya ternyata ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 TAP MPRS XI/MPRS/1966 ini tidak bisa dilaksanakan. Langkah selanjutnya adalah mengubah Ketetapan tersebut dengan Ketetapan MPRS XLII/MPRS/1968 yang mengamanatkan Pemilu harus diselenggarakan selambat-lambatnya pada 5 Juli

---

<sup>97</sup> Pasal 4 TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967

<sup>98</sup> Pasal 2 TAP MPRS XI/MPRS/1966

1971.<sup>99</sup> Penundaan ini disebabkan oleh kondisi politik dan ekonomi yang belum memungkinkan untuk menyelenggarakan Pemilu.<sup>100</sup>

Sebagai pejabat presiden, Presiden Soeharto tetap mempertahankan MPRS dan DPR-GR lama, dengan melakukan penggantian beberapa anggota yang dianggap terlibat dalam orde lama. Pada prakteknya Pemilu kedua baru bisa diselenggarakan tanggal 5 Juli 1971. Pada waktu itu ketentuan tentang kepartaian (tanpa UU) kurang lebih sama dengan masa Presiden Soekarno.

Undang-Undang yang disusun oleh Pemerintah dan DPR GR guna menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 1971 adalah Undang-Undang No 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang No 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Penyelesaian kedua Undang-Undang tersebut memakan waktu hampir tiga tahun.

Dalam Undang-Undang No 15 Tahun 1969 pelaksana pemilu adalah pemerintah di bawah pimpinan Presiden. Ketentuan lebih lengkap termaktub dalam Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun 1969 yang menyebutkan, “(1) Pemilihan Umum dilaksanakan oleh Pemerintah dibawah pimpinan Presiden; (2) Dalam penyelenggaraan sehari-hari seorang pejabat dapat ditunjuk oleh Presiden untuk melaksanakan pimpinan pemilihan umum tersebut; (3) Untuk melaksanakan pemilihan umum Presiden membentuk sebuah Lembaga Pemilihan Umum dengan diketuai Menteri Dalam Negeri.”

Adapun tugas menteri dalam negeri adalah:

- a. Mengadakan perentjanaan dan persiapan untuk melaksanakan pemilihan umum;
- b. Memimpin dan mengawasi Panitia-panitia termaksud dalam ayat (4);

---

<sup>99</sup> Di samping memuat perubahan ketentuan Pasal 1 TAP MPRS XI/MPRS/1966 juga mengubah ketentuan Pasal 2 sehingga berbunyi, “MPRS hasil Pemilihan Umum pada bulan Maret 1973 bersidang untuk: a. memilih Presiden dan Wakil Presiden; b. menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara; c. menetapkan Rencana Pola Pembangunan Lima Tahun ke-2.” Pasal 2 TAP MPRS XLII/MPRS/1968.

<sup>100</sup> Bintang R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987, hal 182.

- c. Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data-data tentang hasil pemilihan umum;
- d. Mengerdjakan hal-hal lain jang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilihan umum.

Penyelenggara Pemilu sesuai dengan amanat UU No 15 Tahun 1969 adalah Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dibentuk oleh Presiden. Presiden kemudian menetapkan pembentukan dan anggota LPU dengan Keppres No. 3 Tahun 1970.

Menurut Pasal 8 Ayat 7 UU No 15 Tahun 1969, LPU merupakan lembaga yang bersifat permanen, yang terdiri atas 3 unsur, yaitu dewan pimpinan, dewan/anggota-anggota pertimbangan, dan sekretariat. Keppres No. 07/M 1970 menetapkan Mendagri Amir Machmud sebagai Ketua LPU. Mereka dilantik oleh Presiden Soeharto pada 17 Januari 1970 di Istana Negara.

Hal yang sangat signifikan yang berbeda dengan Pemilu 1955 adalah bahwa para pejabat negara pada Pemilu 1971 diharuskan bersikap netral. Sedangkan pada Pemilu 1955 pejabat negara, termasuk perdana menteri yang berasal dari partai bisa ikut menjadi calon partai secara formal.

Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955. Dalam Pemilu 1971, yang menggunakan UU No. 15 Tahun 1969 sebagai dasar, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan. Cara ini ternyata mampu menjadi mekanisme tidak langsung untuk mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibandingkan penggunaan sistem kombinasi. Tetapi, kelemahannya sistem demikian lebih banyak menyebabkan suara partai terbuang percuma.

Jelasnya, pembagian kursi pada Pemilu 1971 dilakukan dalam tiga tahap, hal ini dalam hal ada partai yang melakukan *stembus accoord*. Tetapi di daerah pemilihan yang tidak terdapat partai yang melakukan *stembus accord*, pembagian kursi hanya dilakukan dalam dua tahap.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Bintan R Saragih. *Ibid.* hal 185

Tahap pembagian kursi pada Pemilu 1971 adalah sebagai berikut. Pertama, suara partai dibagi dengan *kiesquotient* di daerah pemilihan. Tahap kedua, apabila ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka jumlah sisa suara partai-partai yang menggabungkan sisa suara itu dibagi dengan *kiesquotient*. Pada tahap berikutnya apabila masih ada kursi yang tersisa masing-masing satu kursi diserahkan kepada partai yang meraih sisa suara terbesar, termasuk gabungan sisa suara partai yang melakukan *stembus accoord* dari perolehan kursi pembagian tahap kedua. Apabila tidak ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka setelah pembagian pertama, sisa kursi dibagikan langsung kepada partai yang memiliki sisa suara terbesar.

Namun demikian, cara pembagian kursi dalam Pemilu 1971 menyebabkan tidak selarasnya hasil perolehan suara secara nasional dengan perolehan keseluruhan kursi oleh suatu partai. Contoh paling gamblang adalah bias perolehan kursi antara PNI dan Parmusi. PNI yang secara nasional suaranya lebih besar dari Parmusi, akhirnya memperoleh kursi lebih sedikit dibandingkan Parmusi. Untuk lebih jelasnya lihat tabel di bawah ini.<sup>102</sup>

**Tabel 3**  
**Hasil Pemilu 1971**

No.	Partai	Suara	%	Kursi
1.	Golkar	34.348.673	62,82	236
2.	NU	10.213.650	18,68	58
3.	Parmusi	2.930.746	5,36	24
4.	PNI	3.793.266	6,93	20
5.	PSII	1.308.237	2,39	10
6.	Parkindo	733.359	1,34	7
7.	Katolik	603.740	1,10	3
8.	Perti	381.309	0,69	2
9.	IPKI	338.403	0,61	-
10.	Murba	48.126	0,08	-

<sup>102</sup> Bintan R. Saragih, *ibid*, hal 186-187.

Jumlah	54.669.509	100,00	360
--------	------------	--------	-----

Sekadar untuk perbandingan, seandainya pembagian kursi perolehan suara partai-partai pada Pemilu 1971 dilakukan dengan sistem kombinasi sebagaimana digunakan dalam Pemilu 1955, dengan mengabaikan *stembus accoord* 4 partai Islam yang mengikuti Pemilu 1971, hasilnya akan terlihat seperti pada tabel di bawah ini.

Pembagian Kursi Hasil Pemilu 1971 Jika Menggunakan Sistem Kombinasi (hipotetis)<sup>103</sup>

**Tabel 4**  
**Hasil Pemilu 1971**

No.	Partai	Jumlah Suara Secara Nasional	Jumlah Kursi Pada Pembagian Pertama	Sisa Suara Setelah Pembagian Pertama	Perolehan pada Pembagian Kursi Sisa Pertama	Jumlah Sisa Suara Setelah Pembagian Kursi Sisa	Kursi Atas Suara Terbesar	Jumlah Kursi
1	Golkar	34.339.708	214	1.342.084	11	81.770 (III)	1	226
2	NU	10.201.659	48	1.323.245	11	62.931	-	59
3	PNI	3.793.266	16	908.061	7	106.043 (II)	1	24
4	Parmusi	2.930.919	10	1.389.435	12	14.547		22
5	PSII	1.257.056	1	1.039.280	9	8.000	-	10
6	Parkindo	697.618	1	628.752	5	53.882	-	6
7	Katolik	603.740	2	412.428	3	68.706 (IV)	1	6
8	Perti	380.403	2	180.240	1	65.666 (V)	1	4
9	IPKI	338.376	-	338.376	2	109.228 (I)	1	3
10	Murba	47.800	-	47.800	-	47.800	-	-
		54.669.509	294	7.561.901	61		5	360

Catatan:

Hasil pembagian pertama yang diperoleh partai-partai sebagaimana terlihat dalam lajur 4 (empat) sesuai dengan hasil bagi dengan *kiesquotient* di daerah pemilihan masing-masing. Sedangkan hasil pembagian kursi sisa pada lajur 6 (enam)

<sup>103</sup> [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=40](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=40) diunduh tanggal 2 Desember 2011

merupakan hasil bagi sisa suara masing-masing partai dengan *kiestquotient* nasional 114.574 (7.561.901:66). Hasil pada lajur 8 (delapan) berdasarkan sisa suara terbesar atau terbanyak karena masih tersisa 7 kursi lagi.

Dengan cara pembagian kursi seperti Pemilu 1955 itu, hanya Murba yang tidak mendapat kursi, karena pada pembagian kursi atas dasar sisa terbesar pun perolehan suara partai tersebut tidak mencukupi. Karena peringkat terbawah sisa suara terbesar adalah 65.666. PNI memperoleh kursi lebih banyak dari Parmusi, karena suaranya secara nasional di atas Parmusi.

## 2.2 Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997

Setelah 1971, Pemilu yang periodik dan teratur mulai terlaksana. Pemilu ketiga diselenggarakan 6 tahun lebih setelah Pemilu 1971, yakni tahun 1977, setelah itu selalu terjadwal sekali dalam 5 tahun. Dari segi jadwal sejak itulah pemilu teratur dilaksanakan. Badan penyelenggara Pemilu untuk Pemilu 1977 relatif sama dengan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) pada Pemilu 1971. Hal ini karena bahwa susunan organisasi dan tata kerjanya tidak berubah. Hanya pada tataran personilnya saja yang mengalami perubahan.

Satu hal yang nyata perbedaannya dengan Pemilu-pemilu sebelumnya adalah bahwa sejak Pemilu 1977 pesertanya jauh lebih sedikit, dua parpol dan satu Golkar. Ini terjadi setelah sebelumnya pemerintah dengan DPR berusaha menyederhanakan jumlah partai dengan membuat Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan atau PPP dan Partai Demokrasi Indonesia atau PDI) dan satu Golongan Karya atau Golkar. Sehingga dalam 5 kali Pemilu, yaitu Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 hanya terdapat tiga kontestan Pemilu.

Hasilnya dari pelaksanaan Pemilu-pemilu tersebut tidak mengalami perubahan, Golkar selalu menjadi pemenang, sedangkan PPP dan PDI berada pada posisi setelahnya. Golkar bahkan sudah menjadi pemenang sejak Pemilu 1971.

### 1.2.1. Hasil Pemilu 1977

Pemungutan suara Pemilu 1977 dilakukan 2 Mei 1977. Cara pembagian kursi masih dilakukan seperti dalam Pemilu 1971, yakni mengikuti sistem proporsional di daerah pemilihan. Dari 70.378.750 pemilih, suara yang sah mencapai 63.998.344 suara atau 90,93 persen. Dari suara yang sah itu Golkar meraih 39.750.096 suara atau 62,11 persen. Namun perolehan kursinya menurun menjadi 232 kursi atau kehilangan 4 kursi dibandingkan Pemilu 1971.

Pada Pemilu 1977 suara PPP naik di berbagai daerah, bahkan di DKI Jakarta dan DI Aceh mengalahkan Golkar. Secara nasional PPP berhasil meraih 18.743.491 suara, 99 kursi atau naik 2,17 persen, atau bertambah 5 kursi dibanding gabungan kursi 4 partai Islam dalam Pemilu 1971. Kenaikan suara PPP terjadi di banyak basis-basis eks Masjumi. Ini seiring dengan tampilnya tokoh utama Masjumi mendukung PPP. Tetapi kenaikan suara PPP di basis-basis Masjumi diikuti pula oleh penurunan suara dan kursi di basis-basis NU, sehingga kenaikan suara secara nasional tidak begitu besar.

PPP berhasil menaikkan 17 kursi dari Sumatera, Jakarta, Jawa Barat dan Kalimantan, tetapi kehilangan 12 kursi di Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur dan Sulawesi Selatan. Secara nasional tambahan kursi hanya 5.

PDI juga merosot perolehan kursinya dibanding gabungan kursi partai-partai yang berfusi sebelumnya, yakni hanya memperoleh 29 kursi atau berkurang 1 kursi di banding gabungan suara PNI, Parkindo dan Partai Katolik. Selengkapnya perolehan kursi dan suara tersebut bisa dilihat pada tabel di bawah ini.<sup>104</sup>

**Tabel 5**  
**Hasil Pemilu 1977**

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1971)	Keterangan
1.	Golkar	39.750.096	62,11	232	62,80	- 0,69
2.	PPP	18.743.491	29,29	99	27,12	+ 2,17
3.	PDI	5.504.757	8,60	29	10,08	- 1,48

<sup>104</sup> [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41) diunduh tanggal 2 Desember 2011

Jumlah	63.998.344	100,00	360	100,00	
--------	------------	--------	-----	--------	--

### 1.2.2. Hasil Pemilu 1982

Pemungutan suara Pemilu 1982 dilaksanakan secara serentak pada tanggal 4 Mei 1982. Pada Pemilu ini perolehan suara dan kursi secara nasional Golkar meningkat, tetapi gagal merebut kemenangan di Aceh. Hanya Jakarta dan Kalimantan Selatan yang berhasil diambil Golkar dari PPP. Secara nasional Golkar berhasil merebut tambahan 10 kursi dan itu berarti kehilangan masing-masing 5 kursi bagi PPP dan PDI Golkar meraih 48.334.724 suara atau 242 kursi. Adapun cara pembagian kursi pada Pemilu ini tetap mengacu pada ketentuan Pemilu 1971.

**Tabel 6**  
**Hasil Pemilu 1982**

No.	Partai	Suara DPR	%	Kursi	% (1977)	Keterangan
1.	Golkar	48.334.724	64,34	242	62,11	+ 2,23
2.	PPP	20.871.880	27,78	94	29,29	- 1,51
3.	PDI	5.919.702	7,88	24	8,60	- 0,72
	Jumlah	75.126.306	100,00	364	100,00	

### 1.2.3. Hasil Pemilu 1987

Pemungutan suara Pemilu 1987 diselenggarakan tanggal 23 April 1987 secara serentak di seluruh tanah air. Dari 93.737.633 pemilih, suara yang sah mencapai 85.869.816 atau 91,32 persen. Cara pembagian kursi juga tidak berubah, yaitu tetap mengacu pada Pemilu sebelumnya.

Hasil Pemilu kali ini ditandai dengan kemerosotan terbesar PPP, yakni hilangnya 33 kursi dibandingkan Pemilu 1982, sehingga hanya mendapat 61 kursi. Penyebab merosotnya PPP antara lain karena tidak boleh lagi partai itu memakai asas Islam dan diubahnya lambang dari Ka'bah kepada Bintang dan terjadinya pengembosan oleh tokoh-tokoh unsur NU, terutama Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Sementara itu Golkar memperoleh tambahan 53 kursi sehingga menjadi 299 kursi. PDI, yang tahun 1986 dapat dikatakan mulai dekat dengan kekuasaan,

sebagaimana diindikasikan dengan pembentukan DPP PDI hasil Kongres 1986 oleh Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam, berhasil menambah perolehan kursi secara signifikan dari 30 kursi pada Pemilu 1982 menjadi 40 kursi pada Pemilu 1987 ini.<sup>105</sup>

**Tabel 7**  
**Hasil Pemilu 1987**

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1982)	Keterangan
1.	Golkar	62.783.680	73,16	299	68,34	+ 8,82
2.	PPP	13.701.428	15,97	61	27,78	- 11,81
3.	PDI	9.384.708	10,87	40	7,88	+ 2,99
Jumlah		85.869.816	100,00	400		

#### 1.2.4. Hasil Pemilu 1992

Cara pembagian kursi untuk Pemilu 1992 juga masih sama dengan Pemilu sebelumnya. Hasil Pemilu yang pemungutan suaranya dilaksanakan tanggal 9 Juni 1992 ini pada waktu itu agak mengagetkan banyak orang. Sebab, perolehan suara Golkar kali ini merosot dibandingkan Pemilu 1987. Kalau pada Pemilu 1987 perolehan suaranya mencapai 73,16 persen, pada Pemilu 1992 turun menjadi 68,10 persen, atau merosot 5,06 persen. Penurunan yang tampak nyata bisa dilihat pada perolehan kursi, yakni menurun dari 299 menjadi 282, atau kehilangan 17 kursi dibanding pemilu sebelumnya.

PPP juga mengalami hal yang sama, meski masih bisa menaikkan 1 kursi dari 61 pada Pemilu 1987 menjadi 62 kursi pada Pemilu 1992 ini. Tetapi di luar Jawa suara dan kursi partai berlambang ka'bah itu merosot. Pada Pemilu 1992 partai ini kehilangan banyak kursi di luar Jawa, meski ada penambahan kursi dari Jawa Timur dan Jawa Tengah. Malah partai itu tidak memiliki wakil sama sekali di 9 provinsi, termasuk 3 provinsi di Sumatera. PPP memang berhasil menaikkan perolehan 7 kursi di Jawa, tetapi karena kehilangan 6 kursi di Sumatera, akibatnya partai itu hanya mampu menaikkan 1 kursi secara nasional.

<sup>105</sup> [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41) diunduh tanggal 2 Desember 2011

Yang berhasil menaikkan perolehan suara dan kursi di berbagai daerah adalah PDI. Pada Pemilu 1992 ini PDI berhasil meningkatkan perolehan kursinya 16 kursi dibandingkan Pemilu 1987, sehingga menjadi 56 kursi. Ini artinya dalam dua pemilu, yaitu 1987 dan 1992, PDI berhasil menambah 32 kursinya di DPR RI.<sup>106</sup>

**Tabel 8**  
**Hasil Pemilu 1992**

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1987)	Keterangan
1.	Golkar	66.599.331	68,10	282	73,16	- 5,06
2.	PPP	16.624.647	17,01	62	15,97	+ 1,04
3.	PDI	14.565.556	14,89	56	10,87	+ 4,02
Jumlah		97.789.534	100,00	400	100,00	

#### 1.2.5. Hasil Pemilu 1997

Sampai Pemilu 1997 ini cara pembagian kursi yang digunakan tidak berubah, masih menggunakan cara yang sama dengan Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, dan 1992. Pemungutan suara diselenggarakan tanggal 29 Mei 1997. Hasilnya menunjukkan bahwa setelah pada Pemilu 1992 mengalami kemerosotan, kali ini Golkar kembali merebut suara pendukungnya. Perolehan suaranya mencapai 74,51 persen, atau naik 6,41. Sedangkan perolehan kursinya meningkat menjadi 325 kursi, atau bertambah 43 kursi dari hasil pemilu sebelumnya.

PPP juga menikmati hal yang sama, yaitu meningkat 5,43 persen. Begitu pula untuk perolehan kursi. Pada Pemilu 1997 ini PPP meraih 89 kursi atau meningkat 27 kursi dibandingkan Pemilu 1992. Dukungan terhadap partai itu di Jawa sangat besar.

Sedangkan PDI, yang mengalami konflik internal dan terpecah antara PDI Soerjadi dengan Megawati Soekarnoputri setahun menjelang pemilu, perolehan

<sup>106</sup> [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41) diunduh tanggal 2 Desember 2011

suaranya merosot 11,84 persen, dan hanya mendapat 11 kursi, yang berarti kehilangan 45 kursi di DPR dibandingkan Pemilu 1992.<sup>107</sup>

**Tabel 9**  
**Hasil Pemilu 1997**

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1992)	Keterangan
1.	Golkar	84.187.907	74,51	325	68,10	+ 6,41
2.	PPP	25.340.028	22,43	89	17,00	+ 5,43
3.	PDI	3.463.225	3,06	11	14,90	- 11,84
Jumlah		112.991.150	100,00	425	100,00	

Pemilu kali ini diwarnai banyak protes. Protes terhadap kecurangan terjadi di banyak daerah. Bahkan di Kabupaten Sampang, Madura, puluhan kotak suara dibakar massa karena kecurangan penghitungan suara dianggap keterlaluan. Ketika di beberapa tempat di daerah itu pemilu diulang pun, tetapi pemilih, khususnya pendukung PPP, tidak mengambil bagian.

### **3. Pemilihan Umum Era Reformasi**

#### **3.1. Pemilihan Umum Tahun 1999**

Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri dari kursi kepresidenan pada 21 Mei 1998, jabatan presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Atas desakan publik, Pemilu yang baru atau dipercepat segera dilaksanakan, sehingga hasil-hasil Pemilu 1997 segera diganti. Pada akhirnya, Pemilu dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie. Salah satu alasan segera diadakannya Pemilu adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden yang baru.

<sup>107</sup> [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41) diunduh tanggal 2 Desember 2011

Ini berarti bahwa dengan pemilu dipercepat, yang terjadi bukan hanya bakal digantinya keanggotaan DPR dan MPR sebelum selesai masa kerjanya, tetapi Presiden Habibie sendiri memangkas masa jabatannya yang seharusnya berlangsung sampai tahun 2003, suatu kebijakan dari seorang presiden yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Sebelum menyelenggarakan Pemilu yang dipercepat itu, pemerintah mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga draft UU ini disiapkan oleh sebuah tim Depdagri, yang disebut Tim 7, yang diketuai oleh Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid (Rektor IIP Depdagri, Jakarta).

Setelah RUU disetujui DPR dan disahkan menjadi UU, presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggota-anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah. Satu hal yang secara sangat menonjol membedakan Pemilu 1999 dengan Pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah Pemilu 1999 ini diikuti oleh banyak sekali peserta. Ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik. Peserta Pemilu kali ini adalah 48 partai. Ini sudah jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.

Dalam sejarah Indonesia tercatat, bahwa setelah pemerintahan Perdana Menteri Burhanuddin Harahap, pemerintahan Reformasi inilah yang mampu menyelenggarakan pemilu lebih cepat setelah proses alih kekuasaan. Burhanuddin Harahap berhasil menyelenggarakan pemilu hanya sebulan setelah menjadi Perdana Menteri menggantikan Ali Sastroamidjojo, meski persiapan-persiapannya sudah dijalankan juga oleh pemerintahan sebelum-nya. Habibie menyelenggarakan pemilu setelah 13 bulan sejak ia naik ke kekuasaan, meski persoalan yang dihadapi Indonesia bukan hanya krisis politik, tetapi yang lebih parah adalah krisis ekonomi, sosial dan penegakan hukum serta tekanan internasional.

Meskipun masa persiapannya tergolong singkat, pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 ini bisa dilakukan sesuai jadwal, yakni tanggal 7 Juni 1999. Tidak seperti yang diprediksikan dan dikhawatirkan banyak pihak sebelumnya,

ternyata Pemilu 1999 bisa terlaksana dengan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti. Hanya di beberapa Daerah Tingkat II di Sumatera Utara yang pelaksanaan pemungutan suaranya terpaksa diundur suara satu pekan. Itu pun karena adanya keterlambatan atas datangnya perlengkapan pemungutan suara.

Tetapi tidak seperti pada pemungutan suara yang berjalan lancar, tahap penghitungan suara dan pembagian kursi pada Pemilu kali ini sempat menghadapi hambatan. Pada tahap penghitungan suara, 27 partai politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dengan dalih Pemilu belum jujur dan adil). Sikap penolakan tersebut ditunjukkan dalam sebuah rapat pleno KPU. Ke-27 partai tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 10**  
**Partai yang Tidak Menandatangani Hasil Pemilu 1999.<sup>108</sup>**

No	Nama Partai
1.	Partai Keadilan
2.	PNU
3.	PBI
4.	PDI
5.	Masyumi
6.	PNI Supeni
7.	Krisna
8.	Partai KAMI
9.	PKD
10.	PAY
11.	Partai MKGR
12.	PIB
13.	Partai SUNI
14.	PNBI

<sup>108</sup> [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=42](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42) diunduh tanggal 2 Desember 2011

15.	PUDI
16.	PBN
17.	PKM
18.	PND
19	PADI
20.	PRD
21.	PPI
22.	PID
23.	Murba
24.	SPSI
25.	PUMI
26	PSP
27.	PARI

Karena ada penolakan, dokumen rapat KPU kemudian diserahkan pimpinan KPU kepada Presiden. Oleh Presiden hasil rapat dari KPU tersebut kemudian diserahkan kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Panwaslu diberi tugas untuk meneliti keberatan-keberatan yang diajukan wakil-wakil partai di KPU yang tidak menandatangani hasil penghitungan suara. Hasilnya, Panwaslu memberikan rekomendasi bahwa pemilu sudah sah. Hal ini karena mayoritas partai tidak menyertakan data tertulis menyangkut keberatan-keberatannya. Presiden kemudian juga menyatakan bahwa hasil pemilu sah. Hasil final pemilu baru diketahui masyarakat tanggal 26 Juli 1999.

Setelah disahkan oleh Presiden, PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) langsung melakukan pembagian kursi. Pada tahap ini juga muncul masalah. Rapat pembagian kursi di PPI berjalan alot. Hasil pembagian kursi yang ditetapkan Kelompok Kerja PPI, khususnya pembagian kursi sisa, ditolak oleh kelompok partai Islam yang melakukan *stembus accord*. Hasil Kelompok Kerja PPI menunjukkan, partai Islam yang melakukan *stembus accord* hanya mendapatkan 40 kursi. Sementara

Kelompok *stembus accord* 8 partai Islam menyatakan bahwa mereka berhak atas 53 dari 120 kursi sisa.

Perbedaan pendapat di PPI tersebut akhirnya diserahkan kepada KPU. Di KPU perbedaan pendapat itu akhirnya diselesaikan melalui voting dengan dua opsi. Opsi pertama, pembagian kursi sisa dihitung dengan memperhatikan suara *stembus accord*, sedangkan opsi kedua pembagian tanpa *stembus accord*. Hanya 12 suara yang mendukung opsi pertama, sedangkan yang mendukung opsi kedua 43 suara. Lebih dari 8 partai *walk out*. Ini berarti bahwa pembagian kursi dilakukan tanpa memperhitungkan lagi *stembus accord*.

Berbekal keputusan KPU tersebut, PPI akhirnya dapat melakukan pembagian kursi hasil pemilu pada tanggal 1 September 1999. Hasil pembagian kursi itu menunjukkan, lima partai besar memborong 417 kursi DPR atau 90,26 persen dari 462 kursi yang diperebutkan.

Sebagai pemenangnya adalah PDI-P yang meraih 35.689.073 suara atau 33,74 persen dengan perolehan 153 kursi. Golkar memperoleh 23.741.758 suara atau 22,44 persen sehingga mendapatkan 120 kursi atau kehilangan 205 kursi dibanding Pemilu 1997. PKB dengan 13.336.982 suara atau 12,61 persen, mendapatkan 51 kursi. PPP dengan 11.329.905 suara atau 10,71 persen, mendapatkan 58 kursi atau kehilangan 31 kursi dibanding Pemilu 1997. PAN meraih 7.528.956 suara atau 7,12 persen, mendapatkan 34 kursi. Di luar lima besar, partai lama yang masih ikut, yakni PDI merosot tajam dan hanya meraih 2 kursi dari pembagian kursi sisa, atau kehilangan 9 kursi dibanding Pemilu 1997. Selengkapnya hasil perhitungan pembagian kursi itu seperti terlihat dalam tabel di bawah.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=42](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42) diunduh tanggal 2 Desember 2011

**Tabel 11**  
**Perbandingan Perolehan Suara Partai**  
**antara Stambus Accord dengan tidak Stambus Accord**

No.	Nama Partai	Suara DPR	Kursi Tanpa SA	Kursi SA
1.	PDIP	35.689.073	153	154
2.	Golkar	23.741.749	120	120
3.	PPP	11.329.905	58	59
4.	PKB	13.336.982	51	51
5.	PAN	7.528.956	34	35
6.	PBB	2.049.708	13	13
7.	Partai Keadilan	1.436.565	7	6
8.	PKP	1.065.686	4	6
9.	PNU	679.179	5	3
10.	PDKB	550.846	5	3
11.	PBI	364.291	1	3
12.	PDI	345.720	2	2
13.	PP	655.052	1	1
14.	PDR	427.854	1	1
15.	PSII	375.920	1	1
16.	PNI Front Marhaenis	365.176	1	1
17.	PNI Massa Marhaen	345.629	1	1
18.	IPKI	328.654	1	1
19.	PKU	300.064	1	1
20.	Masyumi	456.718	1	-
21.	PKD	216.675	1	-
22.	PNI Supeni	377.137	-	-

23	Krisna	369.719	-	-
24.	Partai KAMI	289.489	-	-
25.	PUI	269.309	-	-
26.	PAY	213.979	-	-
27.	Partai Republik	328.564	-	-
28.	Partai MKGR	204.204	-	-
29.	PIB	192.712	-	-
30.	Partai SUNI	180.167	-	-
31.	PCD	168.087	-	-
32.	PSII 1905	152.820	-	-
33.	Masyumi Baru	152.589	-	-
34.	PNBI	149.136	-	-
35.	PUDI	140.980	-	-
36.	PBN	140.980	-	-
37.	PKM	104.385	-	-
38.	PND	96.984	-	-
39.	PADI	85.838	-	-
40.	PRD	78.730	-	-
41.	PPI	63.934	-	-
42.	PID	62.901	-	-
43.	Murba	62.006	-	-
44.	SPSI	61.105	-	-
45.	PUMI	49.839	-	-
46	PSP	49.807	-	-
47.	PARI	54.790	-	-
48.	PILAR	40.517	-	-
Jumlah		105.786.661	462	462

Catatan:

1. Jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi mencapai 9.700.658. atau 9,17 persen dari suara yang sah.
2. Apabila pembagian kursi dilakukan dengan sistem kombinasi jumlah partai yang mendapatkan kursi mencapai 37 partai dengan jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi hanya 706.447 atau 0,67 persen dari suara sah.

Cara pembagian kursi hasil pemilihan kali ini tetap memakai sistem proporsional dengan mengikuti varian Roget. Dalam sistem ini sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan, termasuk perolehan kursi berdasarkan *the largest remainder*.

Tetapi cara penetapan calon terpilih berbeda dengan Pemilu sebelumnya, yakni dengan menentukan ranking perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Apabila sejak Pemilu 1977 calon nomor urut pertama dalam daftar calon partai otomatis terpilih apabila partai itu mendapatkan kursi, maka kini calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbesar atau terbanyak dari daerah di mana seseorang dicalonkan. Dengan demikian seseorang calon, sebut saja si A, meski berada di urutan terbawah dari daftar calon, kalau dari daerahnya partai mendapatkan suara terbesar, maka dialah yang terpilih. Untuk cara penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara di Daerah Tingkat II ini sama dengan cara yang dipergunakan pada Pemilu 1971.

### **3.2. Pemilihan Umum Tahun 2004**

Pada Pemilu 2004 akan diperkenalkan tiga sistem pemilu baru di Indonesia, yaitu sistem proporsional dengan daftar calon terbuka untuk pemilu DPR dan DPRD, system pemilu untuk anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Syarat Parpol Peserta Pemilu 2004. Tidak semua parpol yang terdaftar dan lolos verifikasi oleh Departemen Kehakiman dan HAM langsung dapat mengikuti

Pemilu 2004. UU No.12/2003 menetapkan aturan dan persyaratan bagi parpol untuk dapat menjadi peserta Pemilu 2004.<sup>110</sup> Syarat-syaratnya adalah sebagai berikut :

1. Diakui keberadaannya sesuai dengan UU No. 31/2002 tentang partai politik.
2. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 dari seluruh provinsi.
3. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 dari jumlah kabupaten/kota di provinsi .
4. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik seperti di atas yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota parpol.
5. Pengurus harus memiliki kantor tetap.

KPU memiliki wewenang untuk melakukan verifikasi terhadap prasyarat di atas sebelum meloloskan parpol menjadi peserta pemilu.

### **3.2.1. Sistem Pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota**

Adapun sistim Pemilihan Umum untuk Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah adalah Sistem Proporsional dengan Daftar Calon Terbuka.<sup>111</sup> Sesuai dengan prinsip sistem proporsional, maka perolehan kursi dari setiap parpol peserta pemilu akan sesuai atau proporsional dengan perolehan suaranya dalam pemilu.

Perbedaan utama antara sistem proporsional daftar calon terbuka dengan system proporsional yang selama ini diterapkan di Indonesia adalah bahwa sistem yang baru ini memungkinkan pemilih untuk dapat memilih caleg. Perbedaan ini tampak pula pada struktur surat suara yang akan menampilkan tanda gambar parpol dan daftar nama caleg yang dicalonkan oleh parpol.

---

<sup>110</sup> Pasal 7 Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD LN Tahun 2003 No 37 TLN Nomor 4277

<sup>111</sup> Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD LN Tahun 2003 No 37 TLN Nomor 4277

### 3.2.2. Sistem Pemilihan Anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

DPD adalah lembaga perwakilan daerah yang anggotanya dipilih secara langsung untuk mewakili kepentingan provinsi yang bersangkutan. Berdasarkan amandemen UUD 1945, maka DPD adalah bagian dari MPR -RI yang akan menjadi suatu Parlemen yang bersifat bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD. Posisi DPD akan menggantikan anggota MPR dari Utusan Golongan dan Fraksi TNI/Polri yang selama ini diangkat dan tidak dipilih melalui Pemilu.<sup>112</sup>

Adapun tugas DPD adalah:

1. Turut membahas dan mempertimbangkan penyusunan RUU yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah.
  - a. Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah
  - b. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lain.
  - c. RUU yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Mengawasi pelaksanaan UU yang berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas.<sup>113</sup>

Pada pemilihan anggota DPD, maka daerah pemilihan adalah provinsi dan setiap provinsi memiliki 4 kursi DPD. Dalam pemilu 2004, pemilih memberikan suaranya dengan mencoblos satu (1) calon anggota DPD yang nama dan fotonya tercantum di surat suara. Empat (4) calon anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak di provinsi tersebut dinyatakan sebagai pemenang pemilihan anggota DPD.

Jika terdapat calon terpilih yang memperoleh suara yang sama (di urutan ke empat), calon dengan penyebaran perolehan suara yang lebih merata menjadi pemenang.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Dewan Perwakilan Daerah ditetapkan pada perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945. sejarah penetapan Dewan Perwakilan Daerah dapat dilihat di Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku I Latar Belakang Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Setjen Dan Kepaniteraan MKRI, 2008

<sup>113</sup> Pasal 22D UUD 1945

<sup>114</sup> Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD LN Tahun 2003 No 37 TLN Nomor 4277

### 3.2.3. Pemilihan Presiden/Wakil Presiden

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung disahkan melalui amandemen terhadap Pasal 6 UUD 1945 yang terjadi pada tahun 2001 dan 2002.

Ketentuan-ketentuan berdasarkan amandemen tersebut adalah:

- a. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- b. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu
- c. Mekanisme pemilihan dan penghitungan suara dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden :
- d. Pasangan calon Presiden & Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- e. Apabila tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilu presiden putaran pertama, maka dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama pertama dan kedua dalam pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.<sup>115</sup>

### 3.3. Pemilihan Umum Tahun 2009

Pelaksanaan Pemilu 2009 tidak jauh berbeda dengan pemilu 2004, yaitu sistem proporsional dengan daftar calon terbuka untuk pemilu DPR dan DPRD, system distrik berwakil banyak untuk anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Pasal 6A UUD 1945

<sup>116</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPRD, dan DPD LN Tahun 2008 Nomor 51, TLN Nomor 4836

### **3.3.1. Sistem Pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota**

Adapun sistem Pemilihan Umum untuk Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah adalah Sistem Proporsional dengan Daftar Calon Terbuka.<sup>117</sup> Sesuai dengan prinsip sistem proporsional, maka perolehan kursi dari setiap parpol peserta pemilu akan sesuai atau proporsional dengan perolehan suaranya dalam pemilu.

Perbedaan utama antara sistem proporsional daftar calon terbuka dengan system proporsional yang selama ini diterapkan di Indonesia adalah bahwa sistem yang baru ini memungkinkan pemilih untuk dapat memilih caleg. Perbedaan ini tampak pula pada struktur surat suara yang akan menampilkan tanda gambar parpol dan daftar nama caleg yang dicalonkan oleh parpol.

Salah satu yang membedakan antara system pemilu 2009 dengan system pemilu 2004 adalah terletak pada penetapan suara terbanyak yang duduk di kursi parlemen. Penetapan ini merupakan hasil dari putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan penetapan ini factor nomor urut tidak terpakai lagi.<sup>118</sup>

### **3.3.2. Sistem Pemilihan Anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah)**

Pada pemilihan anggota DPD, maka daerah pemilihan adalah provinsi dan setiap provinsi memiliki 4 kursi DPD. Dalam pemilu 2004, pemilih memberikan suaranya dengan mencoblos satu (1) calon anggota DPD yang nama dan fotonya tercantum di surat suara. Empat (4) calon anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak di provinsi tersebut dinyatakan sebagai pemenang pemilihan anggota DPD.

Jika terdapat calon terpilih yang memperoleh suara yang sama (di urutan ke empat), calon dengan penyebaran perolehan suara yang lebih merata menjadi pemenang.

---

<sup>117</sup> Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPRD, dan DPD LN Tahun 2008 Nomor 51, TLN Nomor 4836

<sup>118</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

### 3.3.3. Pemilihan Presiden/Wakil Presiden

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung disahkan melalui amandemen terhadap Pasal 6 UUD 1945 yang terjadi pada tahun 2001 dan 2002.

Ketentuan-ketentuan berdasarkan amandemen tersebut adalah:

- a. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- b. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu
- c. Mekanisme pemilihan dan penghitungan suara dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden :
- d. Pasangan calon Presiden & Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Apabila tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilu presiden putaran pertama, maka dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama pertama dan kedua dalam pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

**BAB 3**  
**KONFIGURASI POLITIK**  
**DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**BERKAITAN DENGAN PEMILIHAN UMUM PADA ERA REFORMASI**

**1. Konfigurasi Politik 1997-1999**

**1.1. Dinamika Politik Pemilu 1997**

Pemilihan Umum 1997 merupakan pemilihan terakhir di era orde baru. Pemilu ini dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 1997. Beberapa peristiwa politik menjelang pelaksanaan Pemilu ini telah memanaskan situasi. Salah satu yang mencolok adalah tidak diakuinya Partai Demokrasi Indonesia versi Megawati Soekarnoputri.<sup>119</sup> Pemerintah lebih mengakui Partai Demokrasi Indonesia versi Soerjadi. Kebijakan pemerintah inilah yang memicu protes pendukung Megawati di berbagai daerah.<sup>120</sup> Puncaknya adalah peristiwa kelam 27 Juli 1996 yang memakan banyak korban.<sup>121</sup>

Dengan latar belakang berbagai peristiwa tersebut, Pemilihan Umum 1997 berhasil dilaksanakan. Meskipun pelaksanaan Pemilu berlangsung lancar, namun tak

---

<sup>119</sup> Megawati yang terpilih pada Kongres Luar Biasa PDI di Surabaya pada 2-6 Desember 1993. Pada mulanya, Megawati dianggap sebagai titisan Soekarno dan dikhawatirkan oleh pemerintah akan membangkitkan ajaran Soekarnoisme. Lihat Hasrullah, *Megawati dalam Tangkapan Pers*, Yogyakarta: LKIS, 2001. Hal 55-61

<sup>120</sup> Megawati didongkel dari jabatannya sebagai Ketua Umum PDI pada Kongres PDI di Medan yang dilaksanakan pada 20 Juni 1996. Kongres PDI di Medan ini *diback-up* total oleh pemerintah. Pangab Jenderal Feisal Tanjung tegas menyatakan dukungannya pada kongres. Begitu pula Letnan Jenderal Syarwan Hamid, Kepala Staf Sosial Politik ABRI, yang pada Kamis sore (6 Juni 1996) dikabarkan telah terbang ke Medan. Dan esok harinya, Panglima Kodam I Bukit Barisan, Mayjen TNI Sedaryanto, telah menyatakan siap mengamankan jalannya kongres. Di jajaran Departemen Dalam Negeri, Yogie SM telah pula menyatakan dukungannya. Bahkan, Menteri Dalam Negeri itu sudah pula menyetujui membantu menyiapkan dana untuk kongres ini. Lihat *Akan Tergusurkah Megawati Soekarnoputri?* Tempo, 15/01 08 Juni 1996.

<sup>121</sup> Peristiwa 27 Juli 1996 adalah peristiwa pengambilalihan secara paksa kantor DPP PDI pimpinan Megawati. Disinyalir perebutan kantor ini didalangi oleh Kodam Jaya. Lihat "*Selimut Politik Sabtu Kelabu*" <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2004/07/26/LU/mbm.20040726.LU94162.id.html> diunduh pada 15 Desember 2011. Lihat pula "*Mega, Soerjadi dan Nasib PDI setelah 27 Juli*" Tempo Edisi 24/01 - 10/Ags/1996.

lepas dari berbagai kecurangan. Syamsudin Haris menggambarkan berbagai kecurangan Pemilu 1997 di berbagai daerah.<sup>122</sup>

Meskipun terdapat indikasi berbagai kecurangan, hasil Pemilu 1997 ditandatangani oleh tiga kontestan Pemilu pada 23 Juni 1997. Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia menyertakan catatan dan sekaligus harapan agar penyimpangan dan kecurangan selama pemilu ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>123</sup>

Hasil pemilu 1997 pun sudah diduga oleh sebagian besar pengamat. Pemilu tidak lebih hanya sekadar formalitas belaka, demi legitimasinya orde baru yang berkuasa. Dalam hal ini mengherankan jika pesaing Golkar, yakni PPP dan PDI masih bersedia berpartisipasi dalam pemilu meskipun mereka tahu bahwa mereka dipastikan akan kalah. Implikasi dari kesadaran/pengetahuan tersebut sesungguhnya bermakna rancu. *Pertama*, di satu sisi di dalam bawah sadar masyarakat Indonesia terlihat masih dipercayanya Golkar sebagai partai yang pantas memimpin bangsa ini, walau mungkin ditempuh dengan segala cara. *Kedua*, di lain pihak realitas ini sesungguhnya menunjukkan ketidakmampuan pesaing Golkar untuk menjadi kompetitor yang layak diperhitungkan.<sup>124</sup>

Hasil Pemilu 1997 menegaskan dominasi Golkar. Perolehan kursi DPR menunjukkan PPP meraih 89 kursi, Golkar 325 kursi, dan PDI 11 Kursi. Anjloknya kursi PDI sudah diduga oleh sebagian besar pengamat. Sebab utama dari anjloknya kursi PDI adalah absennya Megawati Soekarnoputri dalam perhelatan Pemilu 1997. Dengan menggenggam suara mayoritas, Golkar pun menguasai sepenuhnya MPR dan DPR.

---

<sup>122</sup> Kecurangan dalam penyelenggaraan Pemilu 1997 terdapat di berbagai daerah. Di antara daerah-daerah tersebut Pekalongan, Sampang, Yogyakarta, Pidie Aceh. Kecurangan-kecurangan Pemilu direkam secara *apik* dalam Syamsudin Haris *et. Al., Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilihan Umum 1997*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999.

<sup>123</sup> *Yang Teriak Curang, Yang Meneken Hasil Pemilu* (Tempo Edisi 17/02, 25 Juni 1997)

<sup>124</sup> Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab melemahnya pesaing Golkar dalam perhelatan Pemilu, yakni cengkeraman kekuasaan Golkar yang cukup lama dan format pemilihan umum yang menguntungkan Golkar. Lihat Syamsudin Haris, *Op. Cit.* Hal 98

Pemilu 1997 baru saja terlaksana dan masih hangat, krisis moneter tiba-tiba menghantam Indonesia. Sebuah krisis yang pada akhirnya berujung pada krisis multidimensional.

Pada mulanya, krisis moneter yang terjadi pada bulan Juli 1997, hampir tidak ada yang menyangka akan menjadi pemicu gelombang krisis-krisi lainnya. Apalagi memikirkan gelombang krisis itu sampai memaksa Soeharto turun dari tampuk kepresidenan. Dan memang krisis ekonomi itu di luar dugaan mengingat hingga paruh pertama tahun 1997—menjelang mulainya terjadi krisis—Bank Dunia dan IMF memuji kinerja ekonomi Indonesia. Sehingga pernyataan yang begitu membayangi pikiran banyak orang adalah mengapa terjadi kemerosotan dahsyat pada kondisi ekonomi Indonesia setelah 30 tahun kinerja ekonomi yang koko, tapi disusul sebuah keambrokan yang mencelakakan?<sup>125</sup>

Di tengah keterpurukan ekonomi tersebut, Golkar dengan suara yang mayoritas mencalonkan kembali Soeharto sebagai Presiden RI pada Sidang Umum MPR tahun 1998. Sidang Umum MPR ini dilaksanakan pada bulan Maret 1998.<sup>126</sup> Sepertinya Soeharto menganggap enteng krisis ekonomi yang menghantam Indonesia. Ia masih dengan percaya diri menerima pencalonannya sebagai Presiden untuk masa jabatan yang ketujuh kalinya. Dan pada akhirnya, MPR RI memutuskan mengangkat kembali Soeharto sebagai Presiden RI.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Dalam pandangan Hal Hill terdapat tiga faktor ekonomi yang pada awalnya paling berperan dalam menciptakan krisis di Indonesia. Ketiganya adalah Indonesia mempertahankan nilai tukar tetap semu, corak utang luar negeri Indonesia, dan lemahnya pengawasan sistem keuangan domestik. Lihat Hal Hill, "*Ekonomi Indonesia: Kematian Macan yang Ganjil dan Tiba-tiba*," dalam *Jatuhnya Soeharto*, Geoff Forrester dan R. J. May (ed.), Aliansi Jurnalis Indonesia, Jakarta, 1999, hal 77-81

<sup>126</sup> Banyak yang menduga bahwa bersedianya Soeharto kembali dicalonkan sebagai presiden adalah akibat bujuk rayu orang-orang di sekelilingnya. Salah satunya adalah Harmoko, Ketua Umum Golkar dan Ketua MPR/DPR. Lihat Femi Adi Soempeno, *Mereka Mengkhianati Saya: Sikap Anak-anak Emas Soeharto di Penghujung Orde Baru*. Yogyakarta: Galang Press, 2008. Hal 76

<sup>127</sup> Soeharto diangkat menjadi Presiden RI melalui Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1998

## 1.2. Tuntutan dan Aspirasi Rakyat

Kepercayaan diri Soeharto yang sangat tinggi ditunjukkan beberapa saat setelah dilantik Presiden Soeharto mengangkat putrinya Siti Hardiyanti Rukmana menjadi Menteri Sosial dan teman dekatnya Bob Hasan menjadi Menteri Perindustrian dan Perdagangan dalam Kabinet Pembangunan VII. Dan ternyata terpilihnya Soeharto dan pembentukan Kabinet Pembangunan VII tidak membawa perbaikan kondisi secara signifikan.<sup>128</sup>

Unjuk rasa mahasiswa di berbagai kampus mulai marak. Selanjutnya unjuk rasa-unjuk rasa tersebut menjadi gelombang demonstrasi yang cukup dahsyat. Berbagai tuntutan dikemukakan. Di antara berbagai tuntutan itu adalah Turunkan Soeharto, Adili Soeharto dan Kroni-kroninya, Laksanakan Amandemen UUD 1945, Penghapusan Dwi Fungsi ABRI, pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya, tegakkan supremasi hukum, ciptakan pemerintahan yang bersih dari KKN.

Demonstrasi mahasiswa tersebut memperoleh dukungan kalangan dosen dan pimpinan perguruan tinggi serta lapisan masyarakat lainnya. Dalam berbagai unjuk rasa itu, bentrok fisik antara mahasiswa dan aparat tidak terhindarkan. Sehingga banyak jatuh korban ketika bentrokan terjadi. Meskipun upaya meminimalisasi demonstrasi dilakukan oleh pemerintah dengan ditunjukkan sikap keras aparat terhadap demonstran, mahasiswa justru semakin banyak menuai simpati dan dukungan dari berbagai kalangan. Media massa mulai berani secara kritis memberitakan berbagai demonstrasi mahasiswa tersebut.

Puncaknya adalah ketika pada 12 Mei 1998 aksi mahasiswa di Universitas Trisakti memakan korban mahasiswa meninggal. Saat itu empat mahasiswa gugur akibat terjangan peluru tajam dan belasan lainnya luka-luka dalam bentrok dengan aparat keamanan. Gugurnya mahasiswa membawa pengaruh yang luar biasa dan mendatangkan perasaan duka serta simpati yang sangat mendalam di tengah masyarakat. Insiden itu diliput dan diberitakan oleh berbagai media massa.

---

<sup>128</sup> Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000, hal 42-43

Sehari setelah insiden Trisakti, terjadi kerusuhan massa yang lumayan parah di ibukota dan di berbagai daerah. Terjadi aksi perusakan, pembakaran, perampokan, penjarahan massal yang menimpa hampir seluruh penjuru ibukota Jakarta dan sekitarnya. Ratusan kantor, gedung, toko, pasar, mobil, motor, dan kompleks perumahan menjadi sasaran amuk massa.

Dalam situasi demikian, MPR RI melalui siaran pers Ketuanya, Harmoko meminta turun Soeharto dari kursi Presiden RI. Berbagai upaya dilakukan Soeharto guna mempertahankan kekuasaannya. Di antaranya adalah dengan membentuk Komite Reformasi dan rencana perombakan Kabinet Pembangunan VII. Pada akhirnya upaya-upaya itu gagal dilaksanakan.

Sejarah besarpun terjadi. Tepat pukul 10.00 WIB pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto mundur dari kursi Presiden RI. Maka runtuhlah bangunan orde baru yang telah berdiri kokoh sejak medio 1960-an.

Selanjutnya, Wakil Presiden B.J. Habibie diambil sumpahnya sebagai Presiden RI. Ekspektasi terhadap terciptanya demokratisasi di Indonesia segera membumbung. Dan B.J. Habibie pun membuka keran demokratisasi tersebut.

### **1.3. Pergulatan Menuju Demokratisasi**

Euforia melanda segenap elemen gerakan mahasiswa dan rakyat Indonesia pasca lengsernya Soeharto. Harapan membuncah terhadap terciptanya kehidupan ekonomi yang lebih baik muncul di mana-mana. Di samping harapan terhadap tumbuhnya iklim demokratisasi.

Dalam rangka mewujudkan demokratisasi memaksa MPR RI menyelenggarakan Sidang Istimewa MPR RI.<sup>129</sup> Sidang Istimewa ini diselenggarakan pada 10-13 November 1998. Sidang Istimewa ini dikenal dengan Sidang MPR yang

---

<sup>129</sup> Pro dan Kontra mengiringi penyelenggaraan SI MPR ini. Sebagian elemen mahasiswa menyebutkan bahwa SI MPRI hanya akan menguntungkan Habibie saja. SI MPR hanya akan menjadi alat legitimasi bagi Habibie. Sedangkan menurut Ismail Suny, salah satu Ahli Hukum Tata Negara menyebut bahwa SI MPR sangat urgen. Urgensinya terletak karena pada Sidang istimewa itulah arena untuk mengubah ketetapan MPR tentang pemilu yang pelaksanaannya akan diajukan dari jadwal semula tahun 2002. Lihat "*Mahasiswa Menuntut Parlemen Menentukan*" dalam Tempo Edisi 3 November 1998.

memakan banyak tumbal rakyat meninggal. Laporan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia menyebutkan dalam perhelatan itu 19 orang tewas.<sup>130</sup>

Sidang Istimewa menelorkan 12 (dua belas) ketetapan penting.<sup>131</sup> Salah satu ketetapan sangat penting dan menentukan masa depan demokrasi di Indonesia yang ditetapkan dalam Sidang Istimewa itu adalah Ketetapan MPR RI Nomor: XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.<sup>132</sup>

Pasal 1 poin (4) Ketetapan MPR RI Nomor: XIV/MPR/1998 itu menyebutkan “Pasal 2 diganti, sehingga selengkapnya berbunyi: Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini dilaksanakan pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999 dan Pemilihan Umum selanjutnya dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum tersebut diselenggarakan pada hari libur atau hari yang diliburkan”.

Adapun poin (5) menyebutkan, “Pasal 3 Ayat (1) dan (2) diubah dan ditambah ayat (3), sehingga selengkapnya berbunyi:

- (1) Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan oleh badan penyelenggara Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan pemerintah yang bertanggung jawab kepada Presiden.

---

<sup>130</sup> Tempo menyebut bahwa Sidang Istimewa 1998 adalah Sidang Haus Darah. Bila data korban dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum itu sah--Pangab Jenderal Wiranto mengklaim hanya lima orang yang meninggal--inilah sidang MPR yang menuntut "tumbal" paling banyak sepanjang sejarah Republik. Lihat Tempo, Yang Gugur di Altar Sidang Istimewa, Edisi 24 November 1998

<sup>131</sup> MPR RI, *Himpunan Ketetapan MPRS/MPR Tahun 1960 s/d 1998*, Setjen MPR RI, Jakarta: 1999.

<sup>132</sup> Sebenarnya 12 (dua belas) ketetapan MPR itu memiliki bobot kepentingan yang sama dan semuanya menarik atensi segenap elemen rakyat dan sengitnya pembahasan dalam persidangan. Di antaranya menyangkut keberadaan ABRI dan menyangkut pengadilan Soeharto. Tentang Dwi Fungsi ABRI, Fraksi PPP walk out dalam penetapan kursi ABRI. Lihat *Setelah Darah dan Air Mata Jatuh, Akankah Habibie Bertahan?* Tempo Edisi 17 November 1998.

- (3) Pengawasan Pemilihan Umum dilaksanakan oleh sebuah badan pengawas yang mandiri. Lembaga-lembaga independen yang tumbuh atas inisiatif masyarakat dapat melakukan pemantauan.<sup>133</sup>

Setelah Sidang Istimewa MPR RI selesai dilaksanakan, pekerjaan berat diemban oleh Presiden B. J. Habibie. Di tangan B.J. Habibie lah beberapa Keteapan MPR harus dilaksanakan. Beberapa Ketetapan penting itu adalah menyangkut pengusutan harta kekayaan Soeharto, pengurangan peran sosial politik ABRI, dan penyelenggaraan Pemilihan Umum yang jujur dan adil.<sup>134</sup>

Tuntutan diadakannya Pemilu 1999 sebagai upaya untuk membangun pemerintahan yang memiliki legitimasi yang kuat, sangat besar dan dipandang sebagai *standing point* untuk mengatasi keadaan yang dilandasi krisis. Salah satu pekerjaan besar adalah merumuskan kembali UU Paket Politik.

Salah satu isu yang sangat mengemuka pada pembahasan mengenai undang-undang paket politik adalah tentang pilihan terhadap sistem pemilu. Pilihannya adalah menggunakan sistem proporsional, sistem distrik murni, atau gabungan antara keduanya. Fraksi Golkar sebagai fraksi yang 'berkuasa', pada awalnya berani menawarkan sistem distrik. Sebaliknya, suara-suara yang mewakili partai politik kecil atau embrio partai politik baru menghendaki diberlakukannya sistem proporsional. Adalah tidak adil jika parpol baru dipertandingkan dengan parpol lama yang sudah punya basis pendukung di bawah dengan penyelenggaraan pemilu yang menggunakan sistem distrik.

Di dalam teori politik, secara sederhana terdapat dua sistem pemilihan dengan sejumlah variasinya, yaitu sistem perwakilan berimbang (*proportional representatioan*) dan sistem distrik atau yang sering disebut dengan *single-member constituency*.<sup>135</sup> Tetapi kalau mencermati sistem pemilu yang dipakai oleh negara-

---

<sup>133</sup> Ketetapan MPR RI Nomor: XIV/MPR/1998

<sup>134</sup> Lihat "Bola Kini di Tangan Habibie", Tempo Edisi 24 November 1998

<sup>135</sup> Saifullah Ma'shum, *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu 2001. Hal 16.

negara yang pernah menyelenggarakan pemilu, jumlah sistem pemilu sebenarnya cukup banyak. Karena itulah, sebagai bagian dari sistematisasi, para ahli ilmu politik kemudian berusaha melakukan klasifikasi sistem pemilu itu ke dalam kategori-kategori besar yang termasuk dalam rumpun keluarga masing-masing. Dari klasifikasi itu, secara umum terdapat empat rumpun keluarga di dalam sistem Pemilu, yaitu sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority systems*), sistem perwakilan proporsional (*proportional representation*), sistem campuran (*mixed systems*) dan sistem-sistem yang lain (*other system*).<sup>136</sup> Dalam sejarah pemilu Indonesia, selama tujuh kali pemilu (sebelum pemilu 1999) selalu menggunakan sistem proporsional.

Di samping permasalahan sistem pemilu, masalah lain yang mengemuka adalah perdebatan seputar basis daerah pemilihan anggota DPR, apakah Daerah Tingkat I atau Daerah Tingkat II. Fraksi Golkar lagi-lagi menunjukkan sikap yang progresif dan berbeda dengan fraksi lain, dengan mengusulkan agar daerah pemilihan ditetapkan ada pada Dati II. Usulan Golkar ini ditentang fraksi lain.<sup>137</sup> Golkar memang telah memiliki pengalaman memenangkan Pemilu, ketika basis pemilihan menggunakan Dati I (provinsi). Karena itu, Golkar pun berani bereksperimen untuk menurunkan basis pemilihan itu pada Dati II (Kabupaten/Kotamadya), sehingga harapan agar calon anggota DPR lebih dekat atau dikenal oleh rakyat pemilihnya dapat terpenuhi.

Melalui perdebatan yang panjang, akhirnya DPR hasil Pemilu 1997 berhasil menetapkan sistem Pemilu 1999, sebagaimana termaktub dalam UU No 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, dengan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.

Perdebatan di dalam sidang DPR mengenai sistem pemilu dan basis daerah pemilihan mencerminkan gambaran tentang sejauh mana kesiapan partai politik, terutama tiga parpol lama (PPP, PDI, Golkar) dalam menghadapi Pemilu 1999,

---

<sup>136</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011, hal 84-85

<sup>137</sup> Salah satu yang cukup keras menentang usulan Golkar ini adalah fraksi Partai Persatuan Pembangunan. Salah satu lobby yang dilakukan secara intensif oleh Fraksi Golkar adalah dengan mencoba menukar ketentuan mengenai PNS dengan Daerah Pemilihan berbasis Dati I (Provinsi). Lihat "Zarkasih Noer: Saya Pesimis Bisa Tepat Waktu, Tempo, 26 Januari 1999.

sekaligus sebagai ajang pengaturan strategi parpol untuk memenangkan pemilu. Perdebatan-perdebatan itu juga menunjukkan bahwa terdapat dilema besar ketika dihadapkan terhadap pilihan-pilihan sistem pemilu dan basis daerah pemilihan.

Dilema itu adalah tuntutan untuk menyelenggarakan pemilu dengan sistem yang paling memungkinkan lahirnya wakil rakyat yang dekat dengan pemilih, berhadapan dengan kekhawatiran bahwa Golkar akan kembali memenangkan pemilu dan partai-parti kecil yang baru dibentuk tidak memenangkan kursi, jika pemilu menggunakan sistem distrik. Karena bola reformasi sistem pemilu ada di tangan pemerintah, sementara pemerintah masih dibayang-bayangi kekuatan orde baru atau dituduh status quo, menyebabkan sejumlah kalangan yang selama ini memperjuangkan sistem distrik menjadi salah tingkah.<sup>138</sup> Untuk menghindari jangan sampai dunia politik kehilangan muka dan timbul citra bahwa partai politik tidak menghendaki sistem distrik, dibuatlah konsensus politik: sistem distrik baru siap dilaksanakan pada pemilu 2004, karena saat ini masih dalam masa transisi dan rakyat belum siap untuk itu.<sup>139</sup>

Sebenarnya, kekhawatiran atau lebih tepatnya ketakutan para pimpinan Parpol lama yang tidak menyetujui pemilu sistem distrik mencerminkan ambivalensi sikap pimpinan parpol, terutama parpol baru. Pada satu sisi, para deklarator partai cukup berani mendirikan partai yang dengan sendirinya sudah memperhitungkan adanya dukungan masa di bawah atau setidaknya sudah punya bayangan calon konstituen. Tetapi pada sisi yang lain mereka merasa kurang percaya diri menjadi kontestan pemilu dengan sistem distrik, karena dengan sistem ini setiap parpol harus punya figur-figur populer di bawah.

Setelah melalui perdebatan yang cukup alot dalam menyusun undang-undang paket politik, DPR RI berhasil menuntaskan peraturan perundang-undangan tersebut. Dua peraturan perundangan yang berkaitan dengan pemilihan umum adalah UU

---

<sup>138</sup> Sebagian masyarakat masih belum sreg menerapkan sistem distrik pada pemilu pertama di era reformasi ini. Berbagai alasanpun dikemukakan, di antaranya adalah munculnya single majority dalam perpolitikan di Indonesia. Lihat Dhurorudin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo, 1998, hal 85.

<sup>139</sup> Lihat Saifullah Ma'shum, *op. Cit.* Hal 21

Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum<sup>140</sup> dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.<sup>141</sup>

## **2. Konfigurasi Politik 1999-2004**

### **2.1. Pemilu 1999 dan Konfigurasi Politik**

Di tengah peraturan perundangan yang masih menyimpan kontroversi, Pemilihan Umum 1999 berhasil diselenggarakan. Pemilu 1999 ini diikuti oleh 48 partai politik. Banyak kalangan yang menyebut bahwa penyelenggaraan Pemilihan Umum pada 7 Juni 1999 ini berlangsung secara demokratis dan sesuai ekspektasi banyak kalangan.

Tidak seperti yang diprediksi dan dikhawatirkan banyak orang, Pemilu 1999 berlangsung dengan damai tanpa ada kekacauan yang berarti. Hanya ada beberapa Daerah Tingkat II di Sumatera Utara yang pelaksanaan pemungutan suaranya diundur selama satu pekan. Itu pun karena adanya keterlambatan atas datangnya perlengkapan pemungutan suara.<sup>142</sup>

Pemungutan suara yang berjalan lancar itu ternyata tidak terjadi pada tahap penghitungan suara dan penghitungan kursi yang sempat menghadapi berbagai hambatan. Pada tahap penghitungan suara, 27 Partai Politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dengan dalih Pemilu belum jurdil. Karena ada penolakan atau keberatan dan tidak bersedia menandatangani berita dari 27 perwakilan partai di KPU, dokumen rapat KPU kemudian diserahkan oleh pimpinan KPU kepada Presiden. Oleh presiden hasil rapat dari KPU tersebut kemudian diserahkan kepada Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Panwaslu diberi tugas untuk meneliti keberatan-keberatan yang diajukan wakil-wakil partai di KPU. Hasilnya

---

<sup>140</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810

<sup>141</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3809

<sup>142</sup> Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi: Penyelesaian Hasil Pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi*, Setjen MK-RI: Jakarta, 2005. Hal 54.

Panwaslu memberikan rekomendasi bahwa Pemilu sah. Hasil final Pemilu baru diketahui oleh masyarakat tanggal 26 Juli 1999.<sup>143</sup>

Baru pada 1 September 1999 pembagian kursi DPR hasil Pemilu 1999 berhasil dilakukan. Hasil pembagian kursi itu menunjukkan, lima partai besar memborong 417 kursi DPR atau 90,26 % dari 462 kursi yang diperebutkan. Sebagai pemenangnya adalah PDI Perjuangan yang memperoleh 153 kursi. Disusul Partai Golkar yang mendapatkan 120 kursi. Kemudian PPP dengan 58 kursi, yang diikuti PKB dengan 51 kursi. PAN berada pada posisi kelima dengan memperoleh 34 kursi.

Dengan komposisi perolehan kursi tersebut, Sidang Umum MPR yang dijadwalkan berlangsung pada awal Oktober dipastikan berlangsung seru. Dinamika politik menjelang Sidang Umum MPR 1999 menghangat. Isu utama adalah menyangkut pemilihan Presiden. PDI Perjuangan sebagai pemenang pemilu sudah pasti mencalonkan Megawati Soekarnoputri sebagai calon presiden. Namun, resistensi Megawati di kalangan Islam cukup tinggi. Sehingga ada upaya yang akan mencoba menghadang Megawati menuju kursi Presiden RI. Salah satu upaya adalah dengan membangun koalisi bernama "poros tengah". Koalisi ini digalang oleh Amien Rais, Ketua Umum Partai Amanat Nasional dan Partai-partai Islam.

Dalam situasi yang menghangat, Sidang Umum MPR RI dilaksanakan pada 1-20 Oktober 1999. Sebagaimana prediksi sebelumnya, Sidang Umum MPR 1999 penuh dengan dinamika. Akhirnya melalui serangkaian pembahasan maraton, MPR berhasil melakukan amandemen yang pertama terhadap UUD 1945. Di samping amandemen terhadap UUD 1945, MPR juga menetapkan K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI.

## **2.2. Pemilu dalam Amandemen UUD 1945**

Setelah SU MPR RI usai, amandemen terhadap UUD 1945 terus berlanjut. Salah satu materi yang menjadi pembahasan amandemen adalah mengenai pemilihan

---

<sup>143</sup> *Ibid.* hal 55. Lihat juga Saifullah Ma'shum, *op. Cit.* Hal 118-134

umum. UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebut ketentuan mengenai pemilihan umum. Pemilihan umum sepenuhnya diatur oleh Undang-Undang.

Ketentuan mengenai pemilihan umum dimasukkan dalam bab tersendiri dalam Amandemen UUD 1945. Masuknya bab khusus mengenai pemilihan umum diawali dengan pembahasan mengenai pemilihan anggota DPR dan pemilihan Presiden pada masa Perubahan Pertama. Adanya ketentuan mengenai Pemilu dalam perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat, sesuai bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>144</sup>

Dengan adanya ketentuan mengenai pemilu di dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur per lima tahun dan menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil.<sup>145</sup>

Pembahasan mengenai pemilu secara khusus semakin intens dalam pembahasan pada masa Perubahan Kedua UUD 1945. Hamdan Zoelva dari Fraksi Partai Bulan Bintang menyebutkan alasan bahwa diletakkannya pemilu dalam bab khusus dalam UUD 1945 merupakan simbol kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip penyelenggaraan negara.<sup>146</sup>

Hal yang sama dikemukakan oleh Anotinius Rahail, dari Fraksi KKI. Demikian pula Ali Masykur Musa, dari F-KB menyampaikan hal serupa. Pendek kata, seluruh fraksi sepakat meletakkan pengaturan mengenai Pemilu dalam bab khusus pada UUD 1945.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku V Pemilihan Umum Edisi Internal*, Jakarta: Setjen MK-RI, 2008, hal 399.

<sup>145</sup> Namun pembahasan mengenai Pemilu secara khusus belum masuk dalam dalam Perubahan Pertama UUD 1945. *Ibid.* Hal 399

<sup>146</sup> *Ibid.* Hal 400

<sup>147</sup> Pada prinsipnya seluruh fraksi telah sepakat namun rumusan yang konkrit ketentuan Pemilu masih belum tercapai kesepakatan. *Ibid.* Hal 401.

Meskipun seluruh fraksi telah bersepakat, pembahasan mengenai pemilihan umum ini belum tuntas pada Perubahan Kedua. Baru kemudian ketika pembahasan Perubahan Ketiga UUD 1945 rumusan mengenai bab khusus tentang Pemilihan Umum disepakati. Pada akhirnya, pada 9 November 2001 rumusan Pemilihan Umum dalam bab khusus resmi sebagai salah satu bab yang disahkan dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Rumusan final mengenai Pemilihan Umum adalah sebagai berikut:

**BAB VIIB**  
**PEMILIHAN UMUM**

**Pasal 22E**

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Dengan disahkannya perubahan ketiga ini, maka pelaksanaan pemilihan umum berpijak dan berdasar pada ketentuan-ketentuan tersebut.

## 2.3. Konsolidasi Demokrasi

### 2.3.1. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung

Kekuasaan pada hakikatnya milik rakyat dan digunakan sepenuhnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Dalam paham demokrasi dikenal adagium klasik bahwa suara rakyat adalah suara tuhan. Dengan demikian sumber legitimasi kekuasaan tertinggi dan tidak dapat ditawar adalah kedaulatan rakyat.

Pemilihan langsung terhadap pejabat-pejabat politik di eksekutif (presiden) dan legislatif (parlemen) sungguh merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat secara riil. Pengalaman selama ini mengajarkan bahwa pemilihan tidak langsung (*indirect election*) cenderung mengabaikan aspirasi rakyat dan distorsi-distorsi atau manipulasi nilai-nilai demokrasi, seperti *money politic*, politik dagang sapi, kesimpangsiuran, kriteria tidak transparan dan tidak demokratis. Pemilihan Presiden RI 1999 merupakan contoh baik munculnya banyak distorsi itu. Saat itu, presiden dan wakil presiden dipilih oleh 700 (tujuh ratus) anggota MPR. PDI-P yang memenangkan Pemilu 1999 dengan suara sebesar 33,76 % tidak mampu mengatasi permainan yang dilakukan oleh koalisi partai-partai islam (poros tengah) sehingga gagal menjadikan Megawati sebagai Presiden. Abdurrahman Wahid dari PKB, partai yang hanya meraih 12,62 persen suara, justru terpilih sebagai presiden, dengan konsekuensi harus mengakomodasi kepentingan-kepentingan pendukungnya untuk duduk di kabinet. Hal itu melengkapi kenyataan bahwa sejak awal tidak jelas kriteria calon presiden dan wakil presiden.<sup>148</sup>

Ali Masykur Musa menyebutkan beberapa argumentasi penting terkait pemilihan presiden secara langsung. Argumentasi itu adalah (1) rakyat secara langsung dapat menggunakan hak-haknya secara utuh (2) wujud nyata asas pertanggungjawaban dan akuntabilitas (3) menciptakan suasana kondusif bagi terciptanya hubungan yang sinergis antara negara dan rakyat.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Semarang: LP2I, 2003 hal 92

<sup>149</sup> Ali Masykur Musa, *Pemilihan Presiden Langsung*, Sinar Harapan, 30 Januari 2003

Sejatinya wacana pemilihan Presiden dan Wakil Presiden merupakan salah satu topik yang hangat diperdebatkan di masyarakat sejak bergulirnya reformasi. Perdebatan itu, terutama seputar apakah pasangan Presiden dan Wakil Presiden tetap dipilih oleh MPR sebagaimana Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 ataukah dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Usulan tentang pemilihan Presiden secara langsung mengemuka dalam rapat-rapat Badan Pekerja MPR pada Sidang Umum MPR 1999. Meskipun sudah muncul pada pembahasan Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945, rumusan final pemilihan presiden secara langsung ini baru tuntas pada Perubahan Keempat. Rumusan final mengenai pemilihan Presiden secara langsung termaktub pada Pasal 6A sebagai berikut:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.<sup>150</sup>
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.<sup>151</sup>
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.<sup>152</sup>
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan pada 9 November 2001

<sup>151</sup> Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan pada 9 November 2001

<sup>152</sup> Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan pada 9 November 2001

<sup>153</sup> Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan pada 10 Agustus 2001

- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.<sup>154</sup>

### 2.3.2. Lembaga-lembaga Baru dan Konsolidasi Demokrasi

Perubahan UUD 1945 menelorkan aturan mengenai lembaga-lembaga negara baru. Pembahasan dalam bab ini mengenai lembaga negara yang terkait dengan pemilihan umum, yakni Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).<sup>155</sup>

Maksud membentuk parlemen dua kamar ternyata tidak tercapai. Rumusan final yang dihasilkan mengenai DPD termaktub secara keseluruhan dalam Pasal 22C dan Pasal 22D. Adapun mengenai DPD kaitannya dengan pemilihan umum termaktub pada Pasal 22C. Pasal 22C UUD 1945 menyebutkan:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

---

<sup>154</sup> Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan pada 9 November 2001

<sup>155</sup> Maksud reformasi struktur parlemen di Indonesia menjadi dua kamar menemui jalan buntu dengan mendapat tantangan keras dari kelompok konservatif di Panitia *ad hoc* Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2000, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen MK-RI, hal 140-141

- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.<sup>156</sup>

Dengan adanya lembaga baru ini, maka Pemilihan Umum setelah Pemilu 1999 tidak hanya memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota saja, tetapi juga memilih anggota DPD. Tentu sistem pemilihan anggota DPD pun belum tentu sama dengan sistem pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota.

Di samping DPD, lembaga negara baru erat kaitannya dengan Pemilu adalah Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Karena itu Mahkamah Konstitusi disebut sebagai *the guardian of the constitution* seperti sebutan yang biasa dinisbatkan kepada Mahkamah Agung Amerika Serikat.<sup>157</sup>

Ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi termaktub dalam Pasal 24C UUD 1945 yang berbunyi:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

---

<sup>156</sup> Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan pada 9 November 2001

<sup>157</sup> Jimly Asshiddiqie, *op. Cit* hal 154.

- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.<sup>158</sup>

Dengan adanya ketentuan ini maka perselisihan hasil pemilu ditangani langsung oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan ketentuan ini, maka penyelesaian perselisihan hasil pemilu mengalami perbaikan.

### **3. Konfigurasi Politik 2004-2009**

#### **3.1. Pemilu 2004 dan Konfigurasi Politik**

Pemilu 2004 berlangsung dengan lancar dan sukses. Komposisi partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebagai berikut: Fraksi Partai Golkar: 127 kursi, Fraksi PDI Perjuangan: 109 kursi, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan: 57 kursi, Fraksi Partai Demokrat ber: 57 kursi,<sup>159</sup> Fraksi Partai Amanat Nasional: 53 kursi, Fraksi Kebangkitan Bangsa: 52 kursi, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera: 45 kursi, Fraksi Partai Bintang Reformasi: 14 kursi, Fraksi Partai Damai Sejahtera: 13 kursi, dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi: 20 kursi.<sup>160</sup>

Dengan komposisi ini, terdapat kekhawatiran Susilo Bambang Yudhoyono akan menjadi presiden 'sial', mengingat partai yang didirikannya hanya memperoleh 55 kursi atau 10 persen kursi DPR. Pengalaman sejarah ketika Presiden Abdurrahman

---

<sup>158</sup> Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan pada 9 November 2001

<sup>159</sup> Sejatinya Partai Demokrat memperoleh 55 kursi, tetapi Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia menggabungkan diri ke Fraksi Demokrat

<sup>160</sup> Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi merupakan gabungan dari Partai Bulan Bintang, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan, Partai Pelopor, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, dan PNI Marhaenisme.

Wahid dilengserkan karena hanya memiliki 11 persen kursi membayangi awal kiprah Presiden SBY.<sup>161</sup>

Namun kekhawatiran itu ditepis oleh Denny Indrayana yang menyebutkan,

“...Beberapa kalangan berpendapat SBY akan menjadi presiden sial. Saya berbeda pendapat. Kepribadian SBY, aturan konstitusi, dan arah koalisi tampaknya akan menyebabkan SBY dapat bertahan sebagai presiden 2004-2009.

Secara formal, SBY memang presiden sial. Modal awal SBY hanya 55 kursi Partai Demokrat, 10 persen kursi di DPR, lebih sedikit daripada persentase kursi PKB yang mendukung presiden sial Wahid. Namun, pribadi SBY berbeda dengan Wahid. SBY lebih akomodatif, sikap politik yang diperlukan oleh seorang presiden minoritas. Wahid cenderung lebih destruktif, sikap politik yang justru membuatnya semakin miskin sokongan di parlemen.

Aturan konstitusi juga berpihak kepada SBY dibandingkan Wahid. Sepanjang pemerintahan Wahid, konflik antara presiden dan parlemen tidak mempunyai saluran penyelesaian konstitusional. Yang terjadi akhirnya adalah pertandingan tak berujung, tanpa wasit yang imparsial.”<sup>162</sup>

Dinamika politik memanas ketika Sidang Umum MPR mulai digelar. Pengelompokan partai imbas dari pemilihan presiden sebelumnya masih terasa. Terbentuk dua kelompok besar, yakni koalisi kebangsaan dan nonkoalisi. Koalisi kebangsaan ini diisi oleh Fraksi Golkar, Fraksi PDI P, Fraksi PPP, Fraksi Bintang Reformasi, dan Fraksi Damai Sejahtera. Dengan kekuatan yang besar itu, koalisi kebangsaan bertekad menyapu bersih unsur pimpinan di DPR RI.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Lihat Tempo edisi 18 Oktober 2004

<sup>162</sup> Denny Indrayana, *Kabinet SBY dan Presidensial Indonesia*, dalam Tempo Edisi 18 Oktober 2004.

<sup>163</sup> Lihat <http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2004/09/30/brk.20040930-01.id.html> diunduh pada 1 Desember 2011

Kekuatan koalisi kebangsaan itu berusaha dibendung oleh partai nonkoalisi. Partai Keadilan Sejahtera menggalang kekuatan fraksi nonkoalisi ini.<sup>164</sup> Pada akhirnya Fraksi PPP memutuskan keluar dari koalisi kebangsaan dan bergabung dengan fraksi non koalisi.<sup>165</sup> Koalisi kebangsaan pun berakhir klimaks, terutama ketika Akbar Tanjung gagal mempertahankan kursi Ketua Umum Partai Golkar.<sup>166</sup> M. Jusuf Kalla yang merupakan Wakil Presiden berhasil menjadi Ketua Umum Partai Golkar sekaligus manamatkan koalisi kebangsaan. Kekuatan pemerintah di DPR pun menjadi memadai.

Sebagaimana diprediksi Denny Indrayana, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mampu mengelola hubungan Pemerintah dan DPR secara baik. Meskipun hanya memiliki sedikit kursi di DPR, Susilo Bambang Yudhoyono bertahan di kursi kepresidenannya. Akomodasi SBY dan sokongan Jusuf Kalla adalah salah satu kunci langgengnya SBY di kursi Presiden. Meskipun acapkali terlihat tersandera oleh Jusuf Kalla yang notabene sebagai ketua umum partai politik dengan kursi terbanyak di DPR.

### **3.2. Memantapkan Konsolidasi Demokrasi**

Perjalanan berikutnya adalah memantapkan konsolidasi demokrasi. Salah satunya adalah penguatan lembaga penyelenggara Pemilu. Bentuk penguatan lembaga ini adalah dengan disahkannya UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.<sup>167</sup>

Perubahan penting dalam Undang-Undang ini, antara lain, meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan

---

<sup>164</sup> Lihat “Hadapi Koalisi Kebangsaan di DPR, PKS Galang Kekuatan Pro-SBY” dalam <http://pks-jepang.org/archives/117> diunduh 3 Desember 2011

<sup>165</sup> Lihat “Keluarnya PPP dari Koalisi disambut Gembira” dalam <http://www.tempointeractive.com/hg/nusa/jawamadura/2004/10/01/brk.20041001-23.id.html> diunduh 3 Desember 2011

<sup>166</sup> Kisah tragis Akbar Tanjung ini dikupas secara menarik dalam “Tak Ada Gizi, Abang Melayang”, dalam Tempo Edisi 43/33 tanggal 20 Desember 2004

<sup>167</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 No 59, tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia No 4721

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan dan disempurnakan menjadi 1 (satu) undang-undang secara lebih komprehensif.<sup>168</sup>

Di dalam Undang-Undang ini diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya; KPU memberikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Undang-Undang ini juga mengatur pembentukan panitia pemilihan yang meliputi PPK, PPS, KPPS dan PPLN serta KPPSLN yang merupakan penyelenggara pemilihan umum yang bersifat ad hoc. Panitia tersebut mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum dalam rangka mengawal terwujudnya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>169</sup>

Di samping penguatan lembaga penyelenggara pemilu yang diwujudkan dengan menyusun UU yang komprehensif, upaya memantapkan konsolidasi demokrasi juga dilakukan dengan merevisi Undang-undang yang mengatur mengenai Partai Politik dan Undang-undang yang mengatur mengenai Pemilu.

Dalam konteks Partai Politik, upaya pengetatan pendirian partai politik tersalurkan dalam UU No 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Adapun dalam konteks pengaturan mengenai Pemilu termaktub pada UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.

Salah satu item yang banyak mendapatkan sorotan adalah mengenai ketentuan ambang batas parlemen. Pro kontra terhadap pemberlakuan ambang batas

---

<sup>168</sup> Penjelsan UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

<sup>169</sup> *Ibid.*

ini menjadi wacana yang cukup menarik. Pada akhirnya UU memutuskan bahwa ambang batas parlemen adalah 2,5 % (persen) dari suara sah nasional.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Pasal 202 Ayat (1) UU No 10 tahun 2008

## **BAB 4**

### **IMPLEMENTASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN PEMILIHAN UMUM PADA ERA REFORMASI**

#### **1. Penyelenggara Pemilu**

##### **1.1. Penyelenggara pada Pemilu Tahun 1999**

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga penyelenggara Pemilu pengganti Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang telah menyelenggarakan Pemilu mulai tahun 1971 sampai Pemilu 1997.<sup>171</sup> Dasar pembentukan KPU pertama ini adalah Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Pada Pasal I Poin 5 Tap MPR RI No XIV/MPR1998 disebutkan bahwa:

Pemilihan umum diselenggarakan oleh badan penyelenggara Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur-unsur partai-partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>172</sup>

Pengaturan lebih lanjut mengenai KPU termaktub pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.<sup>173</sup>

##### **1.1.1. Struktur Keorganisasian**

###### **1.1.1.1. Ketentuan Umum**

KPU sebagai penyelenggara Pemilu bersifat bebas dan mandiri, yang pembentukannya diresmikan dengan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 1999.

---

<sup>171</sup> Sebenarnya tidak ada nomenklatur resmi yang ditetapkan oleh UUD 1945. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyebutkan komisi pemilihan umum dengan huruf kecil, sehingga dimaknai bukan sebuah nama lembaga atau nomenklatur. Lihat Jimly, *op.cit.* hal 787

<sup>172</sup> Lihat MPR RI, *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 1998*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

<sup>173</sup> Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810

KPU hanya bertindak sebagai penyelenggara, sementara penanggung jawab Pemilu adalah Presiden. KPU berkedudukan di Ibukota Negara.

#### **1.1.1.2. Keanggotaan**

Mengenai keanggotaan KPU diatur dalam Pasal 9 UU No 3 Tahun 1999. Pasal 9 Ayat (1) menyebutkan, “Keanggotaan KPU terdiri dari 1 (satu) orang Wakil dari masing-masing Partai Politik peserta Pemilihan Umum dan 5 (lima) orang wakil Pemerintah”.<sup>174</sup> Sedangkan Ayat (3) menyebutkan, “Wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum ditentukan oleh masing-masing Pimpinan Pusat Partai dan Wakil Pemerintah ditetapkan oleh Presiden.”<sup>175</sup>

Dari ketentuan tersebut maka KPU terdiri dari unsur partai politik dan unsur pemerintah. Setiap partai politik memiliki satu wakil di KPU yang ditentukan oleh masing-masing Dewan Pimpinan Pusat partai terkait. Pada Pemilu 1999 terdapat 48 partai peserta Pemilu, berarti terdapat 48 orang wakil partai yang tergabung dalam KPU. Sementara untuk wakil pemerintah terdiri dari 5 (lima) orang yang ditetapkan oleh Presiden. Dalam melaksanakan tugasnya, kedua unsur ini memiliki hak suara yang berimbang. Adapun masa keanggotaan KPU adalah selama 5 (lima) tahun.

#### **1.1.1.3. Struktur KPU**

Susunan Kepengurusan KPU diatur dalam Pasal 9 Ayat (4) sampai dengan Ayat (11) UU No 3 Tahun 1999. KPU terdiri dari seorang Ketua, 2 (dua) orang Wakil Ketua, dan anggota-anggota. Ketua dan Wakil-Wakil Ketua tersebut dipilih secara demokratis oleh anggota KPU dalam Rapat Pleno KPU. Dalam melaksanakan tugasnya KPU dibantu oleh sebuah sekretariat umum yang dipimpin oleh Sekretaris Umum dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Umum. Sekretaris Umum dan Wakil Sekretaris Umum tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

---

<sup>174</sup> Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

<sup>175</sup> Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

Mereka secara teknis operasional bertanggung jawab kepada KPU dan secara teknis administratif bertanggung jawab kepada pemerintah.<sup>176</sup>

### 1.1.2. Tugas dan Wewenang

Tugas dan kewenangan KPU diatur dalam Pasal 10. Adapun tugas dan kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum
- b. Menerima, meneliti, dan menetapkan partai-partai politik yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu;
- c. Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilu mulai dari tingkat pusat sampai di tempat pemungutan suara (TPS);
- d. Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan;
- e. Menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah serta pemilihan untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II;
- f. Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data hasil Pemilu; dan
- g. Memimpin tahapan kegiatan Pemilu.<sup>177</sup>

Sebagai tambahan, KPU juga bertugas dan berwenang untuk melakukan evaluasi terhadap sistem Pemilu selambat-selambatnya 3 (tiga) tahun setelah Pemilu dilaksanakan. Hal ini diatur dalam Pasal 11.

### 1.1.3. *Organizing Committee* KPU

KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berfungsi sebagai layaknya *steering committee*, yang

---

<sup>176</sup> Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

<sup>177</sup> Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

mengkoordinasikan kegiatan Pemilu mulai dari tingkat pusat sampai ke TPS kepada *organazing committe* yang terdiri dari:

- a. Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), bertugas membentuk dan mengkoordinasikan PPD I dan berkedudukan di Jakarta;<sup>178</sup>
- b. Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), bertugas Membentuk dan mengkoordinasikan PPD II dan berkedudukan di Ibukota Provinsi;<sup>179</sup>
- c. Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II) bertugas membentuk dan mengkoordinasikan PPK dan berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota;<sup>180</sup>
- d. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) bertugas membentuk dan mengkoordinasikan PPS dan berkedudukan di Ibukota Kecamatan;<sup>181</sup>
- e. Panitia Pemungutan Suara (PPS) bertugas melakukan pendaftaran pemilih, membentuk KPPS, dan berkedudukan di desa/kelurahan/Unit pemukiman transmigrasi;<sup>182</sup>
- f. Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara (KPPS) merupakan ujung tombak penyelenggaraan Pemilu yang bertugas di setiap TPS (tempat Pemungutan Suara);<sup>183</sup>
- g. Panitia Pemilihan Luar Negeri, berkedudukan di kantor perwakilan Indonesia, terdiri dari sekurang-kurangnya 3 orang anggota dan ditetapkan oleh PPI.<sup>184</sup>

---

<sup>178</sup> Pasal 13 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

<sup>179</sup> Lihat Pasal 14 dan 15 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

<sup>180</sup> Lihat Pasal 16 dan 17 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

<sup>181</sup> Lihat Pasal 18 dan 19 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

<sup>182</sup> Lihat Pasal 21 dan 22 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

<sup>183</sup> Lihat Pasal 23 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

<sup>184</sup> Lihat Pasal 35 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810)

## **1.2. Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Tahun 2004**

Pemilu 2004 merupakan pemilihan umum pertama di bawah UUD 1945 setelah perubahan. Dalam UUD 1945 Amandemen, ketentuan mengenai pemilu diatur secara eksplisit, bahkan dalam satu bab tersendiri, yakni Bab VIII B. Pada Pasal 22E disebutkan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, di samping dalam rangka memperbaiki sistem pemilu, maka disusun undang-undang mengenai pemilu yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>185</sup>

Di samping itu, Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga dilaksanakan oleh KPU. Pengaturan mengenai penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.<sup>186</sup>

### **1.2.1. Struktur Keorganisasian**

#### **1.2.1.1. Ketentuan Umum**

KPU merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam Pemilu 2004 ini, KPU tidak hanya menyelenggarakan Pemilu, tetapi juga bertanggung jawab atasnya. Laporan dalam tahap penyelenggaraan Pemilu disampaikan oleh KPU kepada DPR dan Presiden.

#### **1.2.1.2. Keanggotaan**

Keanggotaan KPU diatur dalam Pasal 16 ayat (1) sampai dengan ayat (4) yaitu berjumlah sebanyak-banyaknya 11 orang, sedangkan untuk KPU Provinsi

---

<sup>185</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277

<sup>186</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4311

sebanyak-banyak 5 orang, dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 5 orang. Berbeda dengan KPU 1999, keanggotaan KPU 2004 tidak berasal dari wakil-wakil partai politik peserta Pemilu dan Pemerintah, melainkan orang pribadi yang memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18.

Dalam Pasal 19 selanjutnya diatur bahwa, calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk mendapat persetujuan DPR untuk ditetapkan sebagai anggota KPU. Calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh Gubernur untuk mendapat persetujuan dari KPU untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Provinsi. Calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota.

### **1.2.1.3. Struktur KPU**

Pada Pasal 16 ayat (2) sampai ayat (4) ditentukan bahwa KPU terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, dibantu seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan para anggota. Ketua dan Wakil Ketua dipilih dari dan oleh anggota KPU dan semua anggota KPU memiliki hak suara yang sama. KPU 2004 terdiri dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota. Selanjutnya dalam Pasal 17 ayat (3) disebutkan bahwa dalam menjalankan tugasnya KPU mempunyai sekretariat.

### **1.2.2. Tugas dan Wewenang**

Tugas dan wewenang KPU sebagaimana termaktub pada Pasal 25 UU No 12 Tahun 2003 adalah:

- a. Merencanakan penyelenggaraan Pemilu;
- b. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
- c. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu, menetapkan peserta Pemilu;
- d. Menetapkan peserta Pemilu;
- e. Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi, dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- f. Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan

suara;

- g. Menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- h. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu; dan
- i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur undang-undang.

Di samping memiliki tugas dan wewenang, sesuai dengan Pasal 26 KPU memiliki kewajiban untuk:

- a. Memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara guna menyelesaikan Pemilu;
- b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Memlihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- e. Melaporkan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah pengucapan sumpah/janji anggota DPR dan DPD;
- f. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN; dan
- g. Melaksanakan kewajiban lain yang diatur undang-undang.

Adapun tugas dan kewenangan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah sebagai berikut:

- a. merencanakan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- b. menetapkan tata cara pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan tahapan yang diatur dalam undang-undang;
- c. mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan wakil Presiden;
- d. menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- e. meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon;
- f. meneliti persyaratan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang diusulkan;

- g. menetapkan Pasangan Calon yang telah memenuhi persyaratan;
- h. menerima pendaftaran dan mengumumkan Tim Kampanye;
- i. mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- j. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit yang dimaksud;
- k. menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- l. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- m. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh undang-undang.

Adapun kewajibannya adalah sebagai berikut:

- a. memperlakukan Pasangan Calon secara adil dan setara guna menyukseskan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- b. menetapkan standardisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan peraturan perundangundangan;
- c. memelihara arsip dan dokumen Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. menyampaikan informasi kegiatan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden kepada masyarakat;
- e. melaporkan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden kepada Presiden selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sesudah pengucapan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden;
- f. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN sesuai dengan peraturan perundangundangan;
- g. melaksanakan semua tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara tepat waktu.

### **1.2.3. Organizing Committee KPU**

Organizing Committee KPU 2004 berbeda dengan KPU 1999. Adapun organizing committee KPU 2004 adalah sebagai berikut:

- a. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), dibentuk oleh KPU Kabupaten, terdiri dari 5 anggota dari tokoh masyarakat dan berkedudukan di pusat kecamatan;
- b. Panitia Pemungutan Suara (PPS), terdiri dari tiga anggota, diangkat dan diberhentikan oleh PPK, berkedudukan di desa/kelurahan/unit pemukiman transmigrasi;
- c. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), merupakan ujung tombak pemilu, dibentuk oleh PPS, beranggotakan tujuh orang bertugas di setiap Tempat Pemungutan Suara;
- d. Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dibentuk oleh KPU, beranggotakan sekurang-kurangnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya tujuh orang WNI, berkedudukan di kantor perwakilan Indonesia;
- e. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN), dibentuk oleh PPLN, beranggotakan tujuh orang, bertugas di Tempat Pemungutan Suara Luar Negeri (TPSLN);

### **1.3. Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Tahun 2009**

Pemilu 2009 adalah Pemilu kedua dalam rezim UUD 1945 hasil perubahan. Dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.<sup>187</sup> Berbeda dengan pengaturan KPU sebelumnya yang secara terpisah diatur pada UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilu dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pengaturan mengenai KPU diatur secara lebih menyeluruh pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007.

---

<sup>187</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4721

### **1.3.1. Struktur Keorganisasian**

#### **1.3.1.1. Ketentuan Umum**

Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, yang dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya KPU bebas dari pengaruh pihak manapun.

#### **1.3.1.2. Keanggotaan**

Keanggotaan KPU diatur dalam Pasal 6 ayat (1) sampai dengan ayat (4). Jumlah Anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang, KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang, dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang.

Sama halnya dengan KPU 2004, keanggotaan KPU 2009 tidak berasal dari wakil-wakil partai politik peserta Pemilu dan Pemerintah. Perbedaannya adalah, dalam Pemilu 2009, dibentuk suatu Tim Seleksi untuk membantu dalam pemilihan calon anggota KPU, yang terdiri dari 5 (lima) orang yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat .

Dalam Pasal 12 selanjutnya diatur bahwa, Presiden membentuk Tim Seleksi calon anggota KPU untuk membantu Presiden dalam menetapkan calon anggota KPU yang akan diajukan ke DPR mendapat persetujuan DPR untuk ditetapkan sebagai anggota KPU.

Tim seleksi untuk calon anggota KPU Provinsi dibentuk oleh KPU yang keanggotaannya ditetapkan secara bersama-sama oleh Gubernur, DPRD, dan KPU, sebagaimana diatur dalam Pasal 18. Tim seleksi akan mengajukan 10 nama kepada KPU. Selanjutnya KPU akan melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap 10 calon tersebut dan kemudian menetapkan 5 (lima) dengan peringkat teratas untuk menjadi anggota KPU Provinsi dengan Keputusan KPU.

KPU Kabupaten/Kota dibentuk oleh KPU Provinsi, yang keanggotaannya ditetapkan secara bersama-sama oleh Bupati/Walikota, DPRD Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi. Selanjutnya Tim Seleksi ini akan mengajukan 10 nama kepada KPU Provinsi. Selanjutnya KPU akan melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap 10 calon tersebut dan kemudian menetapkan 5 (lima) dengan peringkat teratas untuk menjadi anggota KPU Kabupaten/Kota dengan Keputusan KPU Provinsi.

Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 ayat (5).

### **1.3.1.3. Struktur KPU**

Dalam Pasal 6 ayat (2) sampai ayat (7) ditentukan bahwa KPU terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota dan para anggota. Ketua dan Wakil Ketua dipilih dari dan oleh anggota KPU dan semua anggota KPU memiliki hak suara yang sama. KPU 2009 terdiri dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (3) disebutkan bahwa dalam menjalankan tugasnya KPU mempunyai sekretariat.

### **1.3.2. Tugas dan Wewenang**

Ada tiga tugas utama yang diemban oleh KPU, yakni penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan dalam konteks penyelenggaraan Pemilu kepala daerah:

#### **a) Penyelenggaraan Pemilu DPR, DPD, dan DPRD.**

Tugas dan wewenang KPU adalah:

1. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
2. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
3. menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;
5. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
6. menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
7. menetapkan peserta Pemilu;
8. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU

- Provinsi untuk Pemilu anggota DPR dan rekapitulasi penghitungan suara di tiap-tiap KPU Provinsi untuk Pemilu anggota DPRD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
9. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkan kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
  10. menerbitkan Keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
  11. menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap partai politik peserta Pemilu;
  12. mengumumkan anggota DPR dan DPRD terpilih dan membuat berita acaranya;
  13. menetapkan standar kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
  14. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN;
  15. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu;
  16. menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  17. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
  18. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
  19. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan

20. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

### **1.3.3. *Organizing Committee* KPU**

Adapun *organizing committee* KPU 2009 adalah sebagai berikut:

3. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), dibentuk oleh KPU Kabupaten, terdiri dari 5 anggota dari tokoh masyarakat dan berkedudukan di pusat kecamatan;
4. Panitia Pemungutan Suara (PPS), terdiri dari tiga anggota, diangkat dan diberhentikan oleh PPK, berkedudukan di desa/kelurahan/unit pemukiman transmigrasi;
5. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), merupakan ujung tombak pemilu, dibentuk oleh PPS, beranggotakan tujuh orang bertugas di setiap Tempat Pemungutan Suara;
6. Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dibentuk oleh KPU, beranggotakan sekurang-kurangnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya tujuh orang WNI, berkedudukan di kantor perwakilan indonesia;
7. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN), dibentuk oleh PPLN, beranggotakan paling banya tujuh orang dan paling sedikit 3 orang, bertugas di Tempat Pemungutan Suara Luara Negeri (TPSLN);

Dalam setiap tingkatan tersebut, komposisi keanggotaan memperhatikan unsur keterwakilan perempuan.

## **1.4. Catatan dan Evaluasi**

Undang-undang No 3 Tahun 1999 tentang Pemilu memberikan tugas dan wewenang yang demikian luas bagi Komisi Pemilihan Umum. KPU tidak hanya menangani masalah perencanaan pelaksanaan Pemilu tetapi juga memiliki wewenang untuk membuat proses pelaksanaan Pemilu. Pada sisi lain, KPU juga diberi wewenang untuk menetapkan hasil Pemilu yang dalam Pemilu 1999 dipakai untuk melakukan manuver dengan cara menolak mengesahkan oleh pelaksana Pemilu daerah. Karena itu, KPU yang sebagian didominasi oleh wakil partai politik dengan jumlah yang banyak membuat KPU tidak efektif. Anggota KPU yang didominasi

oleh kalangan partisan cenderung dipakai untuk kepentingan politiknya sendiri-sendiri. Evaluasi pemilu, yang seharusnya menjadi tugas KPU, tidak dilaksanakan karena KPU yang sebagian didominasi oleh partai-partai gurem cenderung mengatakan Pemilu tidak sah karena dianggap banyak kecurangan dan pelanggaran.<sup>188</sup>

Dalam pelaksanaan kewenangannya ini, di samping tidak mampu melakukan evaluasi terhadap Pemilu, terdapat dua tugas dan kewenangan lagi yang tidak dapat dilakukan oleh KPU pada Pemilu 1999. Kedua tugas dan kewenangan itu adalah:

- a. Menerima, meneliti, dan menetapkan partai-partai politik yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu;
- b. Menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah serta pemilihan untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II.<sup>189</sup>

Dari fakta ini dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa penyelenggara pemilu yang melibatkan unsur partai politik rentan terhadap pelanggaran dan kegagalan.

Pemilu 2004 adalah pemilu pertama di bawah rezim Perubahan UUD 1945. Salah satu yang mendasar adalah perubahan format penyelenggara pemilu, dari semula melibatkan unsur partai politik dalam tubuh KPU, dilakukan dengan satu tekad untuk kian kokohnya konsolidasi demokrasi di era transisi politik pada waktu itu. Dengan sejumlah kelemahan yang dapat dimaklumi, maka secara umum penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 berjalan lebih baik, bila dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, termasuk Pemilu 1999.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> Elyasa K.H. Darwis “Tiga Paket UU Politik Tahun 1999: Pemetaan Beberapa Distorsi untuk Agenda Reformasi” dalam Mulyana W. Kusumah dkk, *Menata Politik Paska Reformasi*, Jakarta: KIPP, Juni 2000

<sup>189</sup> Saefullah Ma’shum, *KPU dan Kontroversi Pemilihan Umum 1999*, Jakarta; Pustaka Indonesia Satu, hal 34

<sup>190</sup> Pemilu 2004 bisa disebut sebagai konsolidasi demokrasi di era transisi. Salah satu penunjang keberhasilan Pemilu 2004 adalah kapabilitas dan profesionalitas penyelenggara—terlepas dari berbagai kelemahannya. Lihat Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011, hal 314

Sejumlah permasalahan terjadi dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2009. Berbagai persoalan yang mengemuka itu mendorong sejumlah pihak untuk menyebut Pemilu 2009 adalah pemilu terburuk dalam era reformasi. Berbagai persoalan itu bersangkut paut dengan pertanyaan-pertanyaan mengenai profesionalitas, kompetensi, klerikal-administratif, serta hal-hal elemneter belaka. Sebenarnya berbagai permasalahan itu juga terjadi pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004. Yang membedakan adalah standardisasi penanganan, cara penyelesaian, serta tindak lanjut dalam bagaimana mengatasi persoalan. Salah satu contoh adalah penetapan DPT hingga tiga kali. Mungkin bagi anggota KPU tidak masalah, tetapi bagi penyelenggara Pemilu yang kompeten ini merupakan persoalan besar. Tidak saja karena persoalan teknis belaka, namun berimbas pada pertanyaan perencanaan, kootdinasi di bawah dan dengan lembaga lain, maupun kredibilitas sebuah lembaga bernama KPU. Bahwa Pemilu 2009 adalah pertanyaan-pertanyaan menyangkut profesionalitas, kompetensi, kelrikal-administrasi, serta hal-hal yang elementer belaka. Sesuatu yang tidak terjadi pada Pemilu 2004.<sup>191</sup>

Independensi penyelenggara Pemilu adalah mutlak. Penyelenggara Pemilu harus menjadi penyelenggara yang adil dan fair. Perkembangan terkini patut diapresiasi, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor telah menganulir Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i UU No 15/ 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sepanjang frasa, 'mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon' dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Pasal itu kemudian diartikan 'sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon'.<sup>192</sup>

Putusan MK ini adalah langkah positif, meskipun tidak menjamin bahwa penyelenggara pemilu akan indpenden. Pengalaman penyelenggaraan Pemilu 2009

---

120

<sup>191</sup> Nur Hidayat Sardini, *op.cit. hal 315*

<sup>192</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011. Putusan ini diambil secara bulat, tidak ada Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion*

yang banyak mempertanyakan mengenai profesionalitas dan kapabilitas serta berujung pada pertanyaan mengenai independensi adalah pengalaman yang sangat berharga. Oleh karena, pekerjaan rumah bagi segenap elemen bangsa masih cukup berat dalam rangka membentuk dan menjaga penyelenggara pemilu tetap mandiri dan independen.

## **2. Peserta Pemilu**

### **2.1. Peserta Pemilu 1999**

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai peserta Pemilu 1999 adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik<sup>193</sup> dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.<sup>194</sup> Sebelum berpartisipasi dalam Pemilu, Partai politik harus menjadi badan hukum. Syarat-syarat pembentukan partai politik termaktub pada Bab II UU No 2 Tahun 1999. Pasal 2 Bab II UU No 2 Tahun 1999 menyebutkan bahwa syarat pendirian partai politik adalah didirikan oleh:

- (1) Sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk Partai Politik.
- (2) Partai Politik yang dibentuk sebagaimana dimaksud ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam anggaran dasar partai;
  - b. asas atau ciri, aspirasi dan program Partai Politik tidak bertentangan dengan Pancasila;
  - c. keanggotaan Partai Politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara Republik Indonesia yang telah mempunyai hak pilih;

---

<sup>193</sup> Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3809)

<sup>194</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4311

- d. Partai Politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain yang telah ada.

Adapun Pasal 4 mengatur mengenai proses menjadi badan hukum di Departemen Kehakiman. Pasal 4 menyebutkan,

- (1) Partai Politik didirikan dengan akte notaris dan didaftarkan pada Departemen Kehakiman Republik Indonesia.
- (2) Departemen Kehakiman Republik Indonesia hanya dapat menerima pendaftaran pendirian Partai Politik apabila telah memenuhi syarat sesuai dengan Pasal 2 dan Pasal 3 undang-undang ini.
- (3) Pengesahan pendirian Partai Politik sebagai badan hukum diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia.

Dengan ketentuan yang demikian longgar ini, maka menjamurlah partai politik. Partai politik tumbuh bak jamur di musim hujan. Data pada litbang Kompas mencatat, hingga April 1999, terdapat 181 Partai Politik, 141 di antaranya tercatat pada Berita Negara dan memperoleh pengesahan dari Departemen Kehakiman yang berarti sah sebagai partai politik. Nama-nama yang tercatat pada Berita Negara itu banyak yang menarik, bahkan tak sedikit yang unik dan terkesan satire. Di antara nama-nama partai yang unik itu adalah Partai Orde Asli Indonesia, Partai Seni dan Dagelan Indonesia, Partai Dua Syahadat, Partai Rakyat Tani dan Usaha Informal, dan sebagainya.<sup>195</sup> Tentu euforia reformasi dan dibukanya keran demokrasi telah mendorong terciptanya fenomena ini.

Dalam rangka mengikuti Pemilu, partai-partai tersebut harus memenuhi berbagai ketentuan yang termaktub dalam UU No 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan

---

<sup>195</sup> Saifullah Ma'shum, *Op.cit.* hal 41

Umum. Ketentuan yang mengatur mengenai peserta Pemilu termaktub pada Bab VII UU No 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Bab VII Pasal 39 UU Tahun 1999 menyebutkan,

- (1) Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilihan Umum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :
  - a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang tentang Partai Politik;
  - b. memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah propinsi di Indonesia;
  - c. memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya di propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b;
  - d. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik.
- (2) Partai Politik yang telah terdaftar, tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud ayat (1), tidak dapat menjadi Peserta Pemilihan Umum, namun keberadaannya tetap diakui selama partai tersebut melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Partai Politik.
- (3) Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua perseratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebut sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum.

Dalam rangka menyeleksi partai politik peserta pemilu, Pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri, membentuk Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) yang terdiri atas 11 (sebelas) orang, sehingga dikenal dengan tim sebelas. Tim sebelas ini diketuai oleh Nurcholid Madjid.<sup>196</sup> Salah satu tugas yang diemban Tim Sebelas ini adalah melakukan verifikasi partai politik.

Untuk melakukan seleksi, Tim melakukan verifikasi administratif dan faktual yang dilakukan dalam dua gelombang. Gelombang pertama dilakukan pada 22-27 Februari 1999 dan gelombang kedua dilaksanakan pada 2-3 Maret 1999. Dari

---

<sup>196</sup> Komposisi lengkap P3KPU atau Tim Sebelas adalah Nurcholis Madjid (Ketua), Adnan Buyung Nasution (Wakil Ketua), Andi Mallarangeng (Sekretaris), Rama Pratama (Wakil Sekretaris), dengan anggota Affan Ghaffar, Mulyana W. Kusumah, Miriam Budiardjo, Kastorius Sinaga, Eep Saifullah Fatah, dan Anas Urbaningrum. Lihat Saifullah Ma'shum, *op.cit.* hal 22.

141 partai politik yang dijadikan sasaran verifikasi oleh Tim Sebelas, hanya 48 parpol yang dinyatakan lolos menjadi peserta pemilu 1999.<sup>197</sup>

## **2.2. Peserta Pemilu 2004**

### **2.2.1. Partai Politik Peserta Pemilu**

Menghadapi Pemilu 2004, persyaratan mendirikan partai politik mengalami perubahan. Undang-Undang yang mengatur mengenai Partai Politik pun berubah. UU No 2 Tahun 1999 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi digantikan dengan Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.<sup>198</sup> Ketentuan yang mengatur mengenai pembentukan Partai Politik termaktub pada Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4.

Pasal 2 UU No 31 Tahun 2002 menyebutkan,

- (1) Partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.
- (2) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga disertai kepengurusan tingkat nasional.
- (3) Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didaftarkan pada Departemen Kehakiman dengan syarat:
  - a. memiliki akta notaris pendirian partai politik yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya;
  - b. mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan;

---

<sup>197</sup> *Ibid.* Hal 25

<sup>198</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4251)

- c. memiliki nama, lambang, dan tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain; dan
- d. mempunyai kantor tetap.

Adapun Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 2003 menyebutkan,

- (1) Departemen Kehakiman menerima pendaftaran pendirian partai politik yang telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.
- (2) Pengesahan partai politik sebagai badan hukum dilakukan oleh Menteri Kehakiman selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah penerimaan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Pengesahan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Adapun Pasal 4 UU Nomor 31 Tahun 2003 menyebutkan, “Dalam hal terjadi perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik didaftarkan ke Departemen Kehakiman.”

Adapun ketentuan mengenai Partai Politik peserta Pemilu diatur dengan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Dalam UU No 12 Tahun 2003 ini persyaratan Partai politik menjadi peserta Pemilu semakin berat dibanding dengan ketentuan dalam UU No 3 Tahun 1999. Pasal 7 UU No 12 Tahun 2003 menyebutkan,

- (1) Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu apabila memenuhi syarat:
  - a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik;
  - b. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi;
  - c. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf b;
  - d. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap

- kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam huruf c yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik;
- e. pengurus sebagaimana dimaksud dalam huruf b dan huruf c harus mempunyai kantor tetap;
  - f. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.
- (2) Partai politik yang telah terdaftar, tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat menjadi peserta Pemilu.
  - (3) KPU menetapkan tata cara penelitian dan melaksanakan penelitian keabsahan syarat-syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
  - (4) Penetapan tata cara penelitian, pelaksanaan penelitian, dan penetapan keabsahan kelengkapan syarat-syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh KPU dan bersifat final.

Partai politik tumbuh subur di era reformasi. Hingga akhir 2002, terdaftar di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia sebanyak 237 Parpol dengan perincian:<sup>199</sup>

1. Tahun 1999, 148 Parpol terdaftar di Departemen Kehakiman sebagai badan hukum yang terdiri atas 48 Parpol disahkan Menteri Kehakiman dan ikut pemilu 7 Juni 1999, 93 Parpol disahkan oleh Menteri Kehakiman tetapi tidak ikut Pemilu 7 Juni 1999, dan 7 Parpol dinyatakan tanpa persyaratan lengkap.
2. Tahun 2000, 5 parpol terdaftar di Departemen Hukum dan Perundang-Undangan.
3. Tahun 2001, 15 Parpol terdaftar di Departemen Hukum dan Perundang-Undangan tapi kemudian satu parpol membubarkan diri.
4. Tahun 2002, jumlah parpol baru yang terdaftar sebanyak 69 partai terdiri atas: 55 parpol disahkan Departemen Hukum dan Perundang-undangan, dan 1 Parpol dinyatakan tidak lengkap persyaratannya.

Menjelang pelaksanaan Pemilu 2004, jumlah parpol yang diakui keabsahaannya sebagai badan hukum oleh Departemen Hukum dan Perundang-

---

<sup>199</sup> Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Bandung: Alfabeta, 2011, hal 38-39

undangan sebanyak 50 parpol. Dari 50 parpol tersebut, 24 parpol dinyatakan lolos sebagai peserta Pemilu 2004.

### **2.2.2. Peserta Perorangan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah**

Salah satu perbedaan mendasar dalam penyelenggaraan Pemilu 2004 dibanding dengan pemilu sebelumnya adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah. DPD merupakan lembaga baru yang dibentuk berdasarkan Perubahan UUD 1945.

Ketentuan mengenai DPD termaktub pada Pasal 11 UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebutkan:

- (1) Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta Pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
  - a. provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih;
  - b. provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih;
  - c. provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih;
  - d. provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih;
  - e. provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih.
- (2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.

- (3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas lain yang sah.
- (4) Seorang pendukung tidak diperbolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD.
- (5) Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dinyatakan batal.
- (6) Jadwal waktu pendaftaran peserta Pemilu calon anggota DPD ditetapkan oleh KPU.

Adapun Pasal 12 UU No 12 Tahun 2003 menyebutkan,

- (1) Perseorangan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak dapat menjadi peserta Pemilu.
- (2) KPU menetapkan keabsahan syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dan penetapan dimaksud bersifat final.
- (3) KPU menetapkan tata cara penelitian dan melaksanakan penelitian keabsahan syarat-syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Pada pemilu untuk memilih anggota DPD, diikuti tidak kurang dari 963 calon di seluruh Indonesia.<sup>200</sup>

### **2.2.3. Peserta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden**

Pemilihan presiden secara langsung pertama kali dilaksanakan pada Pemilu Tahun 2004. Pengaturan mengenai pencalonan Presiden dan Wakil Presiden termaktub pada Pasal 5 UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 5 menyebutkan,

- (1) Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

---

<sup>200</sup> *Ibid.* Hal 45

- (2) Pengumuman calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden atau Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilaksanakan bersamaan dengan penyampaian daftar calon anggota DPR kepada KPU.
- (3) Pendaftaran Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan setelah memenuhi persyaratan perolehan kursi DPR atau perolehan suara sah yang ditentukan oleh undang-undang ini kepada KPU.
- (4) Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.

Pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 terdapat 5 pasang calon yang diajukan oleh Parpol dan gabungan parpol. Mereka adalah pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi, Amien Rais-Siswono Yudohusodo, Wiranto-Sholahudin Wahid, Susilo Bambang Yudoyono-Jusuf Kalla, dan Hamzah Haz-Agum Gumelar.

### **2.3. Peserta Pemilu 2009**

#### **2.3.1. Partai Politik Peserta Pemilu**

Pengaturan mengenai pembentukan partai politik mengalami perubahan. Pengaturan ini diatur dalam Pasal 2 UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. pasal 2 UU No 2 Tahun 2008 menyebutkan:

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
  - a. asas dan ciri Partai Politik;

- b. visi dan misi Partai Politik;
  - c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
  - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
  - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
  - f. kepengurusan Partai Politik;
  - g. peraturan dan keputusan Partai Politik;
  - h. pendidikan politik; dan
  - i. keuangan Partai Politik.
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Partai politik diwajibkan untuk menjadi badan hukum. Pengaturan ini termaktub pada Pasal 3 UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik:

- (1) Partai Politik harus didaftarkan ke Departemen untuk menjadi badan hukum.
- (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:
  - a. akta notaris pendirian Partai Politik;
  - b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - c. kantor tetap;

Adapun mengenai ketentuan partai politik peserta pemilu termaktub pada Pasal 7 UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebutkan bahwa “Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik.”<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836

Pasal 8 UU No 10 Tahun 2008 menyebutkan,

- (1) Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:
  - a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
  - b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi;
  - c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
  - d. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
  - e. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
  - f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan huruf c; dan
  - g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.
- (2) Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu sebelumnya dapat menjadi Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.

Dalam penyelenggaraan Pemilu 2009 terdapat dinamika politik yang patut menjadi catatan. Dinamika itu adalah mengenai partai politik peserta pemilu. Dinamika ini muncul pasca Mahkamah Konstitusi yang membatalkan otomatisasi partai-partai yang tidak lolos ET tetapi mendapatkan kursi di DPR untuk menjadi peserta Pemilu 2009. Terhadap partai-partai ini, KPU seharusnya melakukan verifikasi persyaratannya. Bukannya melakukan verifikasi, KPU justru mengikutsertakan partai-partai peserta pemilu 2004 yang tidak mendapatkan kursi DPR menjadi peserta pemilu 2009. Sehingga jumlah partai politik peserta pemilu 2009 secara nasional adalah 38 parpol.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Fernita Darwis, *op. Cit.* hal 49

### **2.3.2. Peserta Perorangan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah**

Pengaturan mengenai pencalonan anggota DPD termaktub pada Pasal 11 UU No 10 tahun 2008 yang menyebutkan:

- (1) Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.
- (2) Perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan.

Ketentuan yang mengatur mengenai persyaratan dukungan termaktub pada Pasal 13 UU No 10 Tahun 2008 yang menyebutkan,

- (1) Persyaratan dukungan minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf p meliputi:
  - a. provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 1.000 (seribu) pemilih;
  - b. provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 2.000 (dua ribu) pemilih;
  - c. provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 3.000 (tiga ribu) pemilih;
  - d. provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 4.000 (empat ribu) pemilih; dan
  - e. provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 5.000 (lima ribu) pemilih.
- (2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.
- (3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan daftar dukungan yang dibubuhi tanda tangan atau cap jempol dan dilengkapi fotokopi kartu tanda penduduk setiap pendukung.

- (4) Seorang pendukung tidak dibolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD.
- (5) Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dinyatakan batal.

Dalam pelaksanaannya, semula persyaratan domisili tidak masuk dalam persyaratan calon DPD, tetapi Putusan Mahkamah Konstitusi No 10 PUU-IV/2008 tanggal 2 Juli 2008 mengabulkan sebagian permohonan hak uji materi yang diajukan DPD, anggota DPD, dan warga negara yang memiliki perhatian besar terhadap pemilu. Dalam putusannya, MK berkesimpulan syarat domisili di provinsi untuk calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22C Ayat (1) UUD 1945, sehingga seharusnya dimuat dalam rumusan norma yang eksplisit dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU No 10 Tahun 2008.<sup>203</sup>

### **2.3.3. Peserta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden**

Persyaratan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden terdapat perbedaan antara Pemilu 2009 dengan Pemilu 2004. Syarat Parpol untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah sekurang-kurangnya 20 % dari jumlah kursi legislatif atau yang memperoleh paling sedikit 25% dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu DPR. Ketentuan mengenai hal ini termaktub pada Pasal 9 UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 9 UU No 42 Tahun 2008 menyebutkan, “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”

Dengan ketentuan yang semakin ketat ini maka hanya terdapat tiga pasang calon Presiden dan Wakil Presiden. Ketiga pasang calon itu adalah Megawati

---

<sup>203</sup> Dalam Putusan No 10 PUU-IV/2008 ini dari sembilan hakim konstitusi, empat hakim konstitusi menyatakan perbedaan pendapat (*dissenting opinion*). Lihat Fernita Darwis, *op.cit.* hal 53

Soekarnoputri berpasangan dengan Prabowo Subianto yang dicalonkan oleh 9 partai politik,<sup>204</sup> Susilo Bambang Yudhoyono berpasangan dengan Boediono yang diusung oleh 23 Partai Politik,<sup>205</sup> dan Jusuf Kalla berpasangan dengan Wiranto yang diusung oleh 2 partai politik.<sup>206</sup> Dari 38 Partai kontestan Pemilu 2009, terdapat empat partai politik yang tidak mendukung salah satu pasangan calon. Keempat partai itu adalah Partai Barisan Nasional (Barnas), Partai Demokrasi Indonesia, Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), dan Partai Persatuan Daerah (PPD).

#### 2.4. Catatan dan Evaluasi

Dalam sistem presidensial, banyaknya partai politik berakibat pada situasi politik yang tidak stabil. Banyak kegaduhan yang timbul karena intrik politik yang muncul di parlemen. Oleh karena itu muncul desakan penyederhanaan partai politik. Penyederhanaan partai politik harus diikuti dengan rekonstruksi parpol secara menyeluruh. Karena kondisi partai politik yang tidak sehat dimungkinkan timbul kegaduhan-kegaduhan politik baru. Rekonstruksi partai politik ini menyangkut empat hal, yakni ideologi parpol, rekrutmen kader dan pola kaderisasi, fundrising, dan sikap politik.<sup>207</sup> Keempatnya saling terkait satu dengan yang lain. Pertama, ideologi parpol. Konstruksi parpol dewasa ini dibangun bukan atas dasar kesamaan ide dan gagasan yang mewujudkan satu tujuan, harapan, dan tindakan dalam mengelola negara. Konstruksi parpol saat ini berdiri di atas kepentingan-kepentingan pragmatis elit parpol. Adalah sebuah fakta tak terbantahkan ketika pilihan sikap politik sebuah parpol menyimpang jauh dari ideologi yang selama ini digembar-gemborkan, terutama saat-saat kampanye. Realitas itu menunjukkan bahwa penuntun gerak

---

<sup>204</sup> Partai politik yang mengusung pasangan Megawati-Prabowo adalah PDI-P, Gerindra, PNI Marhaenisme, PKP, Partai Buruh, PPNU, PSI, Partai Merdeka, dan Partai Kedaulatan.

<sup>205</sup> Partai politik yang mengusung SBY-Boediono adalah Partai Demokrat, PAN, PBB, PKPI, PNBKI, PKDI, Partai Republikan, PPP, PDS, PPRN, PDP, PMB, PIS, Partai Pelopor, PKS, PKB, PKPB, PPPI, PPI, dan PPIB

<sup>206</sup> Partai politik yang mengusung Jusuf Kalla-Wiranto adalah Partai Golkar dan Partai Hanura

<sup>207</sup> Pembahasan mengenai rekonstruksi parpol ini diolah dari artikel Muhammad Aziz Hakim, "Dekonstruksi Partai Politik", Solopos, Rabu, 11 Mei 2011

langkah parpol bukanlah ideologi melainkan kepentingan politik pragmatis sesaat. Atas dasar inilah, dekonstruksi parpol pada ranah ideologi harus dilakukan. Ideologi harus ditempatkan sebagai penuntun sikap dan gerak politik parpol.

Kedua, rekrutmen kader dan pola kaderisasi. Akhir-akhir ini isu tentang rekrutmen kader kembali menghangat. Fenomena ‘naturalisasi’ atau ‘bail out’—istilah MS Kaban—kader parpol lain oleh parpol tertentu begitu marak. Hal ini menandakan bahwa sistem rekrutmen dan pola kaderisasi parpol masih cukup memprihatinkan. Dalam konteks political recruitment, secara sederhana dapat digambarkan bahwa parpol ibarat kawah candradimuka yang digunakan untuk menggembleng kader-kader potensial yang diproyeksikan untuk menduduki jabatan-jabatan politik negara, baik dalam skala nasional maupun regional. Dalam membentuk kader yang ‘siap tanding’, maka kaderisasi adalah hak yang mutlak dilakukan oleh parpol. Parpol dengan pola kaderisasi yang rapi disertai penjenjangan kader yang memadai, dan komitmen yang tinggi terhadap kaderisasi akan menelorkan kader-kader mumpuni dan siap menduduki jabatan-jabatan politik. Sehingga secara ideal, kontestasi dalam pemilihan, baik dalam pemilihan eksekutif maupun legislatif merupakan pertarungan antarkader terbaik partai politik. Dan fenomena ‘naturalisasi’ atau ‘bail out’ kader parpol menunjukkan bahwa parpol mengalami disfungsi pada political recruitment. Dus dekonstruksi pada ranah inipun mutlak diperlukan.

Ketiga, fundrising. Faktor pendanaan adalah masalah klasik yang menjadi penyakit seluruh parpol. UU No 2/2011 menyebutkan bahwa sumber keuangan parpol berasal dari iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum, dan bantuan keuangan dari APBN/APBD. Selama ini, parpol lebih banyak mengandalkan bantuan keuangan dari APBN/APBD dan ‘mengakali’ sumbangan pihak lain sehingga sah menurut hukum. Siasat menumpuk dana dari pihak lain ini kerap kali melalui instrumen lembaga negara. Yakni dengan memanfaatkan jabatan-jabatan politik yang berhasil diduduki oleh kader-kader parpol. Tidak heran jika ada institusi atau badan usaha negara yang disebut sebagai ‘sapi perah’. Tentu realitas ini tidaklah sehat dan jauh dari profesionalisme serta potret ideal parpol.

Sebenarnya ada satu potensi yang belum atau enggang digarap oleh parpol, yakni iuran anggota. Padahal jika potensi ini dimaksimalkan, justru dapat mendorong profesionalisme parpol. Di samping itu, optimalisasi iuran anggota akan ‘merekatkan’ partai dengan kadernya. Meskipun memiliki konsekuensi yang tidak ringan, yakni pengurus parpol harus menunjukkan performa optimal dalam pengelolaan partai serta konsisten terhadap ideologi yang telah disepakati bersama. Pada konteks inilah, dekonstruksi fundrising parpol harus dilakukan supaya tidak mengganggu profesionalitas kinerja kader parpol yang ‘kebetulan’ menduduki jabatan politik tertentu di lembaga/institusi negara.

Keempat, sikap politik. Perilaku parpol berkaitan erat dengan sistem kepartian yang berlaku di Indonesia. Studi Kuskridho Ambardi menyimpulkan adanya dua tipe perilaku partai politik, yakni perilaku partai dalam sistem kepartian kompetitif dan perilaku partai dalam sistem kepartian terkartelisasi. Ciri dari perilaku partai dalam sistem kepartaian yang kompetitif adalah ideologi dan program partai merupakan faktor penting dalam menentukan perilaku partai, cenderung membentuk koalisi berdasarkan ideologi atau program, terdapat oposisi dengan demarkasi yang relatif jelas, hasil pemilu memiliki dampak terhadap perilaku partai, dan dalam menangani isu-isu kebijakan dijalankan oleh masing-masing partai.

Adapun ciri dari perilaku partai dalam sistem kepartian terkartelisasi adalah ideologi partai menjadi nonfaktor dalam menentukan perilaku partai, dalam membentuk koalisi partai bersikap promiscuous alias serba boleh, oposisi tidak dapat diidentifikasi, hasil-hasil pemilu nyaris tidak berdampak pada perilaku partai, dan partai cenderung bertindak dalam satu kelompok (Kuskridho Ambardi, 2009).

Dari kedua ciri perilaku parpol tersebut, bisa dipastikan bahwa perilaku parpol di Indonesia saat ini adalah perilaku yang terkartelisasi. Artinya ideologi dikesampingkan, berganti dengan kepentingan pragmatis sesaat. Hal ini terkait dengan tidak tuntasnya permasalahan klasik berupa fundrising parpol. Pun tidak selesainya ideologisasi kader parpol pada pola kaderisasi. Artinya ujung dari ke‘abnormalan’ parpol dalam membangun dirinya adalah inkonsistensi sikap antara

ideologi, ide dasar bersama, tujuan bersama, dan aksi bersama, dengan sikap-sikap politik yang dilakukan.

Oleh karena itulah, dekonstruksi secara menyeluruh dalam proses membentuk dan menata ulang parpol merupakan tugas bersama dalam rangka mewujudkan demokrasi yang sebenar-benarnya.

### **3. Pelaksanaan Pemilu**

#### **3.1. Sistem Pemilu 1999**

Sistem Pemilu yang dipakai pada Pemilu pertama kali di era reformasi ini adalah sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Ketentuan mengenai hal ini termaktub pada Pasal 1 Ayat (7) UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang menyebutkan “Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.”

Adapun ketentuan mengenai mekanisme penetapan kursi diatur pada Pasal 66 UU Nomor 3 Tahun 1999 yang menyebutkan,

- (1) Penetapan hasil penghitungan suara untuk anggota DPRD II dilakukan oleh PPD II.
- (2) Penetapan hasil penghitungan suara untuk anggota DPRD I dilakukan oleh PPD I.
- (3) Penetapan hasil penghitungan suara untuk anggota DPR dilakukan oleh PPI.
- (4) Penetapan keseluruhan hasil penghitungan suara untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II secara Nasional dilakukan oleh KPU.

Diatur lebih lanjut pada Pasal 67 yang menyebutkan,

- (1) Penghitungan suara untuk menentukan perolehan jumlah kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum untuk Anggota DPRD II, didasarkan atas seluruh hasil suara yang diperoleh Partai Politik tersebut di Daerah Tingkat II.
- (2) Sisa suara untuk penetapan Anggota DPR habis dihitung di tingkat I untuk pembagi sisa kursi.
- (3) Penentuan calon terpilih atas kursi sisa tersebut, merupakan wewenang Pimpinan Pusat Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang bersangkutan.

Penetapan jumlah kursi melalui proses yang sangat panjang. Kondisi ini disebabkan oleh kurang jelasnya ketentuan dalam UU No 3 Tahun 1999. Akibatnya, terjadi beberapa kali perubahan SK KPU. Selain ketentuan yang termaktub pada UU No 3 Tahun 1999, penetapan perolehan kursi berpangkal dari peraturan KPU No 76-A, yang kemudian dijabarkan dalam keputusan KPU No 144, lalu diganti dengan Keputusan KPU 136 dan yang terakhir adalah Keputusan KPU 182.<sup>208</sup>

Kondisi inilah yang menyebabkan 27 Partai politik tidak menandatangani hasil pemilu. Sebuah pelajaran berharga mengenai pengaturan penghitungan kursi.

### **3.2. Sistem Pemilu 2004**

Pemilu untuok memilih anggota DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional “daftar terbuka”. Ketentuan ini termaktub pada Pasal 6 UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.”

Mekanisme penetapan kursi diatur pada Pasal 105 yang meyebutkan,

- (1) Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas seluruh hasil penghitungan suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (1), Pasal 100 ayat (1), dan Pasal 101 ayat (3).
- (2) Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- (3) Tata cara penentuan BPP untuk setiap daerah pemilihan ditetapkan oleh KPU.

---

<sup>208</sup> Saifullah Ma'shum, *op. Cit.* 114-115

Lebih lanjut diatur pada Pasal 106 yang menyebutkan, “Setelah ditetapkan angka BPP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 ayat (2), ditetapkan perolehan jumlah kursi tiap Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan cara membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP, dengan ketentuan:

- a. apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu sama dengan atau lebih besar dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua;
- b. apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu lebih kecil dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi didaerah pemilihan yang bersangkutan;
- c. penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari Partai Politik Peserta Pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak.

Sedangkan Pasal 107 menyebutkan,

- (1) Dalam menentukan pembagian jumlah kursi untuk menetapkan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105, Partai Politik Peserta Pemilu tidak dibenarkan mengadakan perjanjian penggabungan sisa suara.
- (2) Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan, dengan ketentuan:
  - a. nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih;

- b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan;
- (3) Tata cara pelaksanaan penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan oleh KPU.

Proses penetapan kursi pada pemilu 2004 tidak mengalami kerumitan sebagaimana Pemilu 1999. Hal ini karena dua faktor:

1. Anggota KPU yang independen non partisan
2. Ketentuan dalam UU No 12 Tahun 2003 sudah semakin jelas.

### **3.3. Sistem Pemilu 2009**

Sistem pemilihan umum pada tahun 2009 tidak berbeda dengan sistem pemilihan umum 2004 yakni dengan menggunakan sistem proporsional daftar terbuka. Hal ini termaktub pada Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang menyebutkan, “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”

Adapun mekanisme penetapan calon terpilih daitur pada Pasal 213 yang menyebutkan,

- (1) Calon terpilih anggota DPR dan anggota DPD ditetapkan oleh KPU.
- (2) Calon terpilih anggota DPRD provinsi ditetapkan oleh KPU provinsi.
- (3) Calon terpilih anggota DPRD kabupaten/kota ditetapkan oleh KPU kabupaten/kota.

Pasal 214 menyebutkan, “Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;

- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;
- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut;

Pada akhirnya ketentuan pada Pasal 214 ini tidak digunakan. Hal ini karena Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan melalui putusannya No 22-24/PUU-IV/2008 yang membatalkan ketentuan Pasal 214 huruf a sampai dengan e UU No 10 Tahun 2008. Putusan inilah yang disebut dengan pemberlakuan suara terbanyak. Sebuah putusan yang berimplikasi pada pertarungan sengit bukan hanya antar parpol tetapi juga antar calon dalam parpol dalam satu daerah pemilihan.

Pada Pemilu 2009 juga terdapat ketentuan mengenai ambang batas parlemen yang dikenal dengan *parliamentary threshold*. Ketentuan termaktub pada Pasal 202 Ayat (1) yang menyebutkan, “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.” Akibat ketentuan ini, dari 38 peserta Pemilu Nasional, hanya ada sembilan partai politik yang berhasil mendudukkan wakilnya di DPR RI.

Ketentuan ambang batas ini tidak berlaku pada pemilihan anggota DPRD. Pasal 202 Ayat (2) menyebutkan, “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.” Sehingga banyak partai politik yang memiliki kursi di DPRD tetapi tidak memiliki kursi di DPR RI.

### 3.4. Catatan dan Evaluasi

Terdapat metamorfosis sistem pemilihan dalam penyelenggaraan pemilu pada era reformasi. *Pertama*, Pemilu 1999 menggunakan sistem proporsional stelsel daftar. Dalam pemilu 1999 ini, praktik di lapangan adalah daftar calon anggota legislatif diumumkan pada tempat pengumuman, sedangkan kartu suara hanya mencantumkan tanda gambar partai politik. Penentuan kursi ditentukan sesuai dengan perolehan suara dan nomor urut calon dari partai yang dimaksud. Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas elektoral (*electoral threshold*) masih tetap diikutkan dalam penentuan kursi di DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Sehingga tidak banyak suara yang hilang.

*Kedua*, pada pemilu 2004, sistem yang digunakan dalam pemilihan anggota legislatif adalah proporsional dengan daftar terbuka. Dalam praktiknya, daftar calon anggota legislatif tercantum dalam kertas suara. Dalam ketentuannya, calon anggota legislatif yang memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP) nomor urut berapapun, berhak duduk menjadi anggota legislatif, jika tidak ada calon yang memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP) maka yang dipakai adalah kembali ke nomor urut. Pada Pemilu 2004 ini, partai politik yang tidak memenuhi ambang batas elektoral (*electoral threshold*) masih tetap diikutkan dalam penentuan kursi di DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Sehingga tidak banyak suara yang hilang.

*Ketiga*, pada Pemilu 2009 sistem yang dipakai dalam pemilihan anggota legislatif adalah sistem proporsional daftar terbuka. Yang membedakan antara sistem yang dipakai pada Pemilu 2004 dengan Pemilu 2009 adalah terletak pada penentuan kursi dengan menetapkan perolehan suara terbanyak. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 adalah penentu berlakunya ketentuan suara terbanyak

ini. Nomor urut calon dalam pemilu 2009 menjadi tidak terlalu signifikan. Pada Pemilu 2009 juga dikenal dengan ketentuan mengenai *Parliamentary Threshold*, dimana dengan ketentuan ini, Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas tidak diikutkan dalam penentuan kursi DPR RI. Dengan ketentuan ini banyak partai politik yang tidak berhasil menempatkan wakilnya di DPR RI. Hanya ada sembilan partai politik yang berhasil memperoleh kursi DPR RI. Ketentuan mengenai PT inilah yang memiliki potensi mencederai demokrasi. Apalagi jika penetapan mengenai ambang batas ini menggunakan suara sah nasional sebagai patokan satu-satunya dalam menentukan kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dan potensi itu sangat berpeluang terjadi mengingat proses perubahan undang-undang pemilu masih terus berjalan. Penetapan besaran ambang batas dalam RUU Perubahan UU Pemilu belum tuntas. Tarik menarik kepentingan sangat kental. Bahkan penetapan mengenai ambang batas ini cenderung absurd, yakni dengan menjadikan suara sah nasional partai sebagai satu-satunya patokan dalam menentukan kursi DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Potensi munculnya '*bad politician*' ala William E. Simon sangatlah besar.

Pasal 202 dalam RUU perubahan UU Pemilu yang mengatur mengenai ambang batas menyebutkan, "Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3 persen—2,5 persen-5 persen (opsi kedua RUU)—dari suara sah nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota."

Gagasan PT memang kontroversial dan absurd. Absurditas PT dalam ketentuan RUU Perubahan UU Pemilu ini teletak pada dua hal. Pertama, terkait dengan PT dan hakikat pemilu. Kedua, mengenai patokan PT 'hanya' berdasarkan suara sah nasional.

Absurditas pertama barangkali sudah banyak dibahas. Dengan maksud memperkuat lembaga perwakilan rakyat dengan cara membangun sistem multipartai sederhana, PT diberlakukan dengan mengorbankan hakikat diselenggarakannya Pemilu. Pemilu merupakan salah satu media bagi rakyat untuk terlibat langsung dalam proses bernegara. Dalam pemilu, suara rakyat bermetamorfosa menghasilkan

wakil-wakil rakyat yang akan menyuarakan kehendak mereka dalam bernegara di lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Pendek kata, pemilu berperan sebagai transformasi suara rakyat menjadi wakil rakyat dan/atau lembaga perwakilan. Oleh karena itulah dalam pemilu dikenal doktrin one person, one vote, one value (satu orang satu suara dan satu nilai), lazim dikenal dengan doktrin opovov. Dalam doktrin ini satu suara sangatlah bernilai dan berharga. Mekanisme transformasi menjadi problematis manakala satu suara saja dikesampingkan dan tidak ada harganya, apalagi jika suara yang dikesampingkan berjumlah ribuan bahkan jutaan suara. Dan penggunaan PT merupakan mekanisme sistematis mengesampingkan jutaan suara tersebut. Fakta Pemilu 2009 pun tak terbantahkan, tercatat 19.048.653 secara sistematis terkesampingkan. Biang keladinya adalah penerapan sistem ambang batas alias PT. Dus hakikat pemilu pun mengalami degradasi dengan diberlakukannya PT ini.

Absurditas yang kedua justru lebih parah. Setelah PT secara teoritik sangat problematis dan mendegradasi hakikat Pemilu, RUU Perubahan UU Pemilu mengenai ambang batas justru semakin tidak masuk akal. Absurditas itu terletak pada ketentuan bahwa ambang batas hanya berpatokan pada suara sah nasional yang memengaruhi diikutkan dan tidaknya sebuah partai politik dalam penetapan kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Para perancang RUU seolah mengabaikan fakta bahwa pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tidaklah linier dan seragam. RUU ini cenderung hantam kromo dengan mengasumsikan bahwa pemilih memilih calon legislatif dari partai yang sama untuk semua tingkatan. Artinya penyusun RUU lupa bahwa seorang pemilih dapat memilih calon legislatif dari partai yang berbeda untuk DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang dikenal dengan pemberlakuan suara terbanyak dalam menentukan kursi mendorong setiap caleg berkampanye sedemikian rupa untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya, bahkan dengan cara berkoalisi dengan caleg dari partai lain untuk tingkat pemilihan yang berbeda dalam satu daerah

pemilihan. Fakta ini memicu bandul keterdekatan caleg dengan pemilih yang menentukan perolehan suara. Partai hanya menjadi sub faktor, bukan penentu utama.

Dengan ketentuan hantamkromo ini maka ada dua kemungkinan yang terjadi. Pertama, terdapat partai politik yang memperoleh suara signifikan dan semestinya dapat menempatkan caleg-calegnya di DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota harus mengubur mimpinya dalam-dalam karena suara sah secara nasional partai yang bersangkutan gagal memenuhi ambang batas. Realitas ini berlaku bahkan bagi caleg yang memperoleh seratus persen bilangan pembagi pemilih (BPP) sekalipun.

Kemungkinan kedua adalah—dan hampir pasti terjadi—banyak partai politik yang mendapatkan durian runtuh berupa kursi gratis pemberian partai politik yang tidak lolos ambang batas. Jika pada pemilu 2009, suara yang dikesampingkan sekitar 19 juta, maka pada pemilu yang akan datang dipastikan akan semakin besar. Pun di berbagai Kabupaten/Kota akan banyak terdapat anggota DPRD ‘siluman’, yakni caleg yang tidak memperoleh suara signifikan dapat duduk di kursi DPRD karena ‘merampas’ hak parpol lain sebagai akibat lolosnya partai bersangkutan dari ambang batas.

Kondisi ini sebenarnya bisa diminimalisir dengan tidak menjadikan suara sah nasional sebagai satu-satunya patokan ambang batas. Seharusnya patokan ambang batas dibuat berjenjang, yakni dengan menentukan patokan suara sah nasional sebagai pijakan ambang batas untuk penetapan kursi DPR RI, suara sah tingkat Provinsi sebagai patokan menentukan kursi DPRD Provinsi, dan suara sah Kabupaten/Kota sebagai ukuran untuk menentukan kursi DPRD Kabupaten/Kota. Dengan cara ini maka akan sedikit mengurangi suara yang terbuang.

Sayangnya, para penyusun RUU seolah tak berminat mengangkat isu ini. Mereka lebih cenderung bermain-main dan menggelorakan perdebatan seputar besaran ambang batas belaka. Mungkin, ketentuan mengenai suara sah nasional sebagai satu-satunya pijakan dianggap sangat menguntungkan partai politik mereka. Sehingga mereka enggan menyentuhnya.

Realitas ini menunjukkan bahwa demokrasi dan pemilu belum berjalan secara substansial. Perwujudan kedaulatan rakyat melalui pemilu pun gagal ditampilkan.<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Diolah dari Muhammad Aziz Hakim, “Absurditas Ambang Batas” *Republika*, 26 Juli 2011.

**BAB 5**  
**PENUTUP**  
**KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

**1. Kesimpulan**

Dari kajian dan penelitian yang sudah dilakukan terdapat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Politik hukum dalam pembentukan hukum terkait pemilihan umum belum berbasis pada demokrasi dan perbaikan sistem lebih didasari pada kepentingan partai politik belaka.
2. Terdapat metamorfosis penyelenggara Pemilu.

Penyelenggara pemilu merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan Pemilu. Pemilu pada Tahun 1999 diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang unsur keanggotaannya dari partai politik peserta pemilu dan pemerintah. Pemilu 2004, diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum bersifat nasional, tetap, dan mandiri terdiri atas unsur non partai politik. Seperti halnya Pemilu 2004, Pemilu 2009 juga diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum bersifat nasional, tetap, dan mandiri terdiri atas unsur non partai politik.

Dalam penyelenggaraannya terdapat dampak positif dan negatif. Kelemahan paling menonjol pada penyelenggaraan Pemilu 1999 adalah instabilitas KPU dalam mengambil keputusan-keputusan penting. Sehingga KPU Pemilu 1999, tidak berhasil menyelesaikan tugas pentingnya berupa penetapan hasil pemilu.

Kelemahan yang menonjol pada KPU Pemilu 2004 adalah terletak pada keterlibatan anggota KPU sampai detail teknis, seperti proyek pengadaan tinta dan sebagainya yang berakibat pada jeratan hukum bagi beberapa anggota KPU. Kelebihannya adalah KPU 2004 relatif berhasil menyelenggarakan Pemilu dengan lancar dan berhasil menunaikan seluruh tugas dan kewenangannya.

Adapun kelemahan yang menonjol pada KPU Pemilu 2009 adalah aspek profesionalitas dan inkonsistensi KPU dalam penyelenggaraan pemilu. Profesionalitas yang lemah ini dan inkonsistensi KPU berakibat pada tuduhan tidak independennya KPU dalam menyelenggarakan Pemilu.

3. Persyaratan Peserta Pemilu semakin ketat.

Peserta Pemilu adalah salah satu rukun pemilu. Ketentuan mengenai peserta Pemilu ini juga mengalami metamorfosis. Persyaratan yang dibebankan kepada calon peserta Pemilu semakin ketat. Pada Pemilu 1999, ketentuan mengenai pendirian partai politik dan persyaratan menjadi peserta Pemilu sangat longgar. Sedangkan pada Pemilu 2004 mulai diperketat. Dan lebih ketat lagi pada Pemilu 2009. Jika persyaratan yang diperketat ini merupakan upaya dalam rangka penyederhanaan partai, maka bisa disebut bahwa upaya ini belum sepenuhnya berhasil. Karena ternyata partai politik baru terus bermunculan. Oleh karena itu, diperlukan pembangunan sistem kepartaian dalam rangka penyederhanaan partai politik.

4. Sistem Proporsional yang berkembang.

Sistem pemilihan yang digunakan dalam pemilihan anggota legislatif pada Pemilu era reformasi menggunakan sistem yang sama, yakni sistem proporsional. Hanya saja, terdapat perbedaan mendasar dalam praktiknya dan sekaligus penentuan kursi anggota legislatif. Pemilu 1999 menggunakan sistem proporsional stelsel daftar. Dalam pemilu 1999 ini, praktik di lapangan adalah daftar calon anggota legislatif diumumkan pada tempat pengumuman, sedangkan kartu suara hanya mencantumkan tanda gambar partai politik. Penentuan kursi ditentukan sesuai dengan perolehan suara dan nomor urut calon dari partai yang dimaksud.

Pada pemilu 2004, sistem yang digunakan dalam pemilihan anggota legislatif adalah proporsional dengan daftar terbuka. Dalam praktiknya, daftar calon anggota legislatif tercantum dalam kertas suara. Dalam ketentuannya, calon anggota legislatif yang memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP) nomor urut berapapun, berhak duduk menjadi anggota legislatif, jika tidak ada calon yang memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP) maka yang dipakai adalah kembali ke nomor urut.

Adapun pada Pemilu 2009 sistem yang dipakai dalam pemilihan anggota legislatif adalah sistem proporsional daftar terbuka. Yang membedakan antara

sistem yang dipakai pada Pemilu 2004 dengan Pemilu 2009 adalah terletak pada penentuan kursi dengan menetapkan perolehan suara terbanyak. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 adalah penentu berlakunya ketentuan suara terbanyak ini. Nomor urut calon dalam pemilu 2009 menjadi tidak terlalu signifikan.

5. Ambang Batas yang berubah.

Dalam penyelenggaraan Pemilu era reformasi, terdapat perubahan mengenai ambang batas yang dipakai beserta implikasi dari ambang batas tersebut.

Pada Pemilu 1999 dipakai ambang batas elektoral. Pasal 39 UU No 3 Tahun 1999 tentang Pemilu menyebutkan tentang ambang batas elektoral ini. Ketentuan yang dipakai adalah “untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua perseratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebut sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum.” Dalam konteks ini, partai politik yang tidak lolos ambang batas hanya mendapatkan *punishment* berupa tidak ikut pemilu berikutnya dengan menggunakan nama partai yang sama. Akan tetapi, perolehan kursi di DPR, DPRD I maupun DPRD II masih tetap.

Pada Pemilu 2004 juga dipakai ambang batas elektoral. Pasal 9 UU No 12 Tahun 2003 menyebutkan mengenai ambang batas elektoral ini. Ketentuan yang dipakai adalah, “Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR; b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.” Sama dengan penyelenggaraan Pemilu 2004, Partai politik yang tidak lolos ambang batas hanya mendapatkan *punishment* berupa tidak ikut pemilu berikutnya dengan menggunakan nama partai yang

sama. Akan tetapi, perolehan kursi di DPR, DPRD I maupun DPRD II masih tetap.

Adapun pada Pemilu 2009 terdapat ketentuan mengenai ambang batas parlemen, yang dikenal dengan *parliamentary threshold*. Pasal 2020 Ayat (1) UU No 10 Tahun 2008 memnyebutkan hal ini. Ketentuannya adalah “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.” Dengan ketentuan ini maka, Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas harus merelakan kursinya di DPR RI, meskipun eksistensi partai tetap diakui.

## 2. Rekomendasi

Adapun rekomendasi adalah sebagai berikut:

1. Membangun politik hukum yang berbasis pada demokrasi yang substansial.  
Rekomendasi ini sangat utopis dan seperti mimpi, tetapi utopia dan mimpi tidaklah salah jika ada semangat untuk terus mewujudkannya mimpi-mimpi tersebut.
2. Menjaga independensi penyelenggara Pemilu.

*The second founding fathers* memang tidak mengunci ketentuan mengenai unsur keanggotaan penyelenggara pemilu pada Perubahan UUD 1945. Artinya anggota partai politik maupun bukan anggota partai politik dalam konteks konstitusi memiliki hak yang sama untuk menjadi anggota penyelenggara Pemilu kecuali undang-undang menentukan lain. Kata kunci dari penyelenggara Pemilu ini terletak pada kemandirian dan independensi. Sebagai penyelenggara pemilu, KPU harus independen. Seluruh regulasi yang berkaitan dengan penyelenggara pemilu seyogyanya mempersempit ruang kemungkinan interdependensi KPU dengan *stakeholder* pemilu, terutama kontestan pemilu. Tak cukup pada ranah regulasi, pengawasan yang kontinyu dari segenap elemen bangsa terhadap KPU mutlak diperlukan guna mewujudkan independensi yang sebenar-benarnya.

### 3. Rekonstruksi Partai Politik

Studi Kuskrido Ambhardi, sebagaimana diungkapkan dimuka, menyimpulkan bahwa Partai Politik berperan sebagai *rentseeking* belaka. Partai politik dewasa ini tidak berperan sebagaimana mestinya layaknya sebagai soko guru demokrasi. Oleh karena itu, rekonstruksi partai politik merupakan *conditio sin qua non*. Rekonstruksi ini menyangkut empat hal yakni ideologi parpol, rekrutmen kader dan pola kaderisasi, fundrising, dan sikap politik.

### 4. Mematangkan sistem pemilihan

Sistem Pemilihan Proporsional daftar terbuka dengan penentuan suara terbanyak adalah sistem yang patut dimatangkan. Dalam konteks pemilu terdekat layak untuk dipertahankan. Penggunaan sistem proporsional daftar tertutup, sebagaimana usulan dari beberapa anggota DPR justru memundurkan pembangunan sistem pemilihan.

### 5. *Parlementary Threshold* yang Proporsional.

Kebijakan mengenai ambang batas parlemen adalah kebijakan yang potensial mencederai makna demokrasi. Dengan kebijakan ini, banyak suara yang hilang. Apalagi jika penentuan ambang batas dengan standar suara sah nasional sebagai satu-satunya standar yang menentukan dikutsertakan atau tidaknya sebuah partai politik dalam penghitungan kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota maka potensi pencederaan terhadap demokrasi sangatlah besar. Oleh karena itu, ambang batas parlemen haruslah proporsional sesuai dengan tingkatan. Ambang batas untuk penentuan kursi DPR RI menggunakan standar suara sah nasional, Ambang batas untuk penentuan kursi DPRD Provinsi menggunakan standar suara sah Provinsi, dan Ambang batas untuk penentuan kursi DPRD Kab/Kota menggunakan standar suara sah Kabupaten/Kota.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Peraturan Dasar dan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945

-----, Undang-undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia Tahun 1950

-----, *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 1998*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

-----, Tap MPR No XII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR No V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila

-----, Tap MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

-----, Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah

-----, Tap MPR RI No VII/MPR/1998 tentang perubahan tata tertib, Tap MPR RI No IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR No IV/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

-----, Tap MPR RI No XI/MPR/1998 tentang penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

-----, Tap MPR RI No XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi

- , Tap MPR RI Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IV/MPR/1983 tentang Referendum.
- , Tap MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.
- , Tap MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.
- , Tap MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.
- , Tap MPR RI Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR RI No II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan Pancasila Sebagai Dasar Negara
- , Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836
- , Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah . Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277

-----, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.  
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan  
Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809

-----, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.  
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan  
Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801

-----, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara  
Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007  
Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721

-----, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan  
Umum Presiden dan Wakil Presiden. Lembaran Negara Republik  
Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik  
Indonesia Nomor 4311

-----, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan  
Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23,  
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810.

-----, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.  
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138,  
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251

-----, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan  
Umum Presiden dan Wakil Presiden. Lembaran Negara Republik  
Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara  
Republik Indonesia Nomor 4924.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10 PUU-IV/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011.

## 2. BUKU

Adiningsih, Sri dkk, *Satu Dekade Pasca Krisis di Indonesia: Badai Pasti Berlalu?*, Yogyakarta: Kanisius, 2008

Alrasid, Harun. *Pengisian Jabatan Presiden*, Cet. I, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999)

Amal, Ichlasul (editor), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996 cet ke-2)

Asshiddiqie, Jimli. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006)

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen MK-RI, hal 140-141

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Azed, Abdul Bari dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: PSHTN UI, 2005. hal 81

Benedanto, Pax. Ignatius Haryanto, E. Pudjiachirusanto, *Pemilihan umum 1999: Demokrasi atau Rebutan Kursi? Seri Multikultur Refleksi Sosial*, Jakarta: Penerbit Asia Foundation, 1999.

Budiardjo, Miriam. *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parleментар dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 1999, hal 221

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1993 cet ke-13)

Coleman, Janet. *A History of Political Thought: From Ancient Greece to Early Christianity*, (Oxford: Blackwell Publisher, 2000)

- Darwis, Fernita *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Bandung: Alfabeta, 2011
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective* terj. M. Khozim, Bandung: Nusamedia, 2009.
- Friedrich, Carl. J. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967
- Gould, Carol C. *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*, atau *Demokrasi Ditinjau Kembali*, terj. Samodra Wibawa (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1993)
- Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan*, Jakarta: The Habibie Center, 2007.
- Haris, Syamsudin. *et. Al., Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilihan Umum 1997*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999.
- Hasrullah, *Megawati dalam Tangkapan Pers*, Yogyakarta: LKIS, 2001
- Held, David. *Models of Democracy*, terj. Abdul Haris (Jakarta: Akbar Tanjung Institute, 2006)
- Hill, Hal “*Ekonomi Indonesia: Kematian Macan yang Ganjil dan Tiba-tiba*,” dalam *Jatuhnya Soeharto*, Geoff Forrester dan R. J. May (ed.), Aliansi Jurnalis Indonesia, Jakarta, 1999
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 2006)
- Ibrahim, Johny *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, 2006
- Indrayana, Denny. *UUD 1945: Antara Mitos dan Realitas*, Bandung: Mizan, 2007.
- Karim, Rusli. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1993

- Kusumah, Mulyana W. dkk, *Menata Politik Paska Reformasi*, Jakarta: KIPP, Juni 2000
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984)
- Locke, John. *The Second Treatise of Government* (Indianapolis: The Liberal Arts Press Inc, 1952)
- Ma'shum, Saefullah. *KPU dan Kontroversi Pemilihan Umum 1999*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu
- Madjid, Abdul. *Dosa Kepemimpinan Orde Baru: B.J. Habibie Presiden tidak Sah*, Jakarta: Permata AD, 1998
- Mahfud Md, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011,
- Mashad, Dhurorudin. *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo, 1998.
- Prasetyantoko, *Bencana Finansial Stabilitas sebagai Barang Publik*, Jakarta: Kompas, 2008.
- Prihatmoko, Joko J. *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi* (Semarang: LP3i, 2003)
- Radhie, Teuku Mohammad. *Pembaharuan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, 1973
- Raharjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1991.
- Raja, H.R. Daeng. *Dewan Perwakilan Daerah: Bikameral Setengah Hati*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2004

- Rauf, Maswadi. *Konflik dan Konsensus Politik: Sebuah Penjajagan Teoritis* (Jakarta: Dirjen Dikti Depdiknas, 2000)
- Salomon, Robert C. and Kathleen M. Higgins, *A Short History of Philosophy* atau *Sejarah Filsafat* terj. Saut Pasaribu (Yogyakarta: Bentang Budaya, 2003)
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987
- Sardini, Nur Hidayat. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011
- Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi: Penyelesaian Hasil Pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi*, Setjen MK-RI: Jakarta, 2005.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986)
- Soempeno, Femi Adi. *Mereka Mengkhianati Saya: Sikap Anak-anak Emas Soeharto di Penghujung Orde Baru*. Yogyakarta: Galang Press, 2008.
- Soltau, Roger H. *An Introduction to Politics*. London: Longmans, Green & co, 1961.
- Stone, John and Stephen Menkel, *Alexis de Tocqueville on Democracy, Revolution, and Society* atau *Alexis de Tocqueville tentang Revolusi, Demokrasi, dan Masyarakat* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005)
- Suhelmi, Ahmad. *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat, dan Kekuasaan* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007)
- Tim Penyusun Buku Enam Tahun MK, *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi: Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003 – 2009*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Latar Belakang, Proses,*

*dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku I Latar Belakang Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945.* Jakarta: Setjen Dan Kepaniteraan MKRI, 2008

Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986)

*Webster's New World Dictionary*, (New York: College Edition, 1962)

Veeger, K.J. *Realitas Sosial: Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi* (Jakarta: PT Gramedia, 1985)

Wiranto dan A. Wahyu Permana, *Melangkah di Tengah Badai, Pokok-Pokok Pikiran Jenderal Wiranto*, Jakarta: Yayasan Kebangsaan Bersatu, 1999

Yusuf, Slamet Effendy dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945.* Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000

### **3. TESIS, ARTIKEL, SURAT KABAR, JURNAL**

Ober, Josiah. *Comparing democracies. A spatial method with application to ancient Athens*, Working Paper, Stanford University, July 2009

Ali Masykur Musa, *Pemilihan Presiden Langsung*, Sinar Harapan, 30 Januari 2003

Denny Indrayana, *Kabinet SBY dan Presidensial Indonesia*, dalam Tempo Edisi 18 Oktober 2004.

Muhammad Aziz Hakim, "Dekonstruksi Partai Politik", Solopos, Rabu 11 Mei 2011

Muhammad Aziz Hakim, "Absurditas Ambang Batas" Republika, 26 Juli 2011.

"Akan Tergusurkah Megawati Soekarnoputri?" Tempo, 15/01 08 Juni 1996.

"Mega, Soerjadi dan Nasib PDI setelah 27 Juli" Tempo Edisi 24/01 - 10/Ags/1996.

"Yang Teriak Curang, Yang Meneken Hasil Pemilu" Tempo Edisi 17/02, 25 Juni 1997

“Mahasiswa Menuntut Parlemen Menentukan” dalam Tempo Edisi 3 November 1998.

“Yang Gugur di Altar Sidang Istimewa,” Edisi 24 November 1998

“Setelah Darah dan Air Mata Jatuh, Akankah Habibie Bertahan?” Tempo Edisi 17 November 1998.

“Bola Kini di Tangan Habibie”, Tempo Edisi 24 November 1998

“Zarkasih Noer: Saya Pesimis Bisa Tepat Waktu, Tempo, 26 Januari 1999.

“Tak Ada Gizi, Abang Melayang”, dalam Tempo Edisi 43/33 tanggal 20 Desember 2004

#### 4. INTERNET

“Hadapi Koalisi Kebangsaan di DPR, PKS Galang Kekuatan Pro-SBY” dalam <http://pks-jepang.org/archives/117> diunduh 3 Desember 2011

“Keluarnya PPP dari Koalisi disambut Gembira” dalam <http://www.tempointeractive.com/hg/nusa/jawamadura/2004/10/01/brk,20041001-23.id.html> diunduh 3 Desember 2011

“Selimut Politik Sabtu Kelabu” <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2004/07/26/LU/mbm.20040726.LU94162.id.html> diunduh pada 15 Desember 2011.

[http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=40](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=40) diunduh tanggal 2 Desember 2011

[http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41) diunduh tanggal 2 Desember 2011

[http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=42](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42) diunduh tanggal 2 Desember 2011

[http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=42](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42) diunduh tanggal 2 Desember 2011

[http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39) diunduh 1  
Desember 2011.