

DINAMIKA SISTEM PEMILU MASA TRANSISI DI INDONESIA*

Indra Pahlevi**

Naskah diterima: 6 Oktober 2014
Naskah direvisi: 17 Oktober 2014
Naskah disetujui: 20 November 2014

Abstract

Indonesia is turning its phase from transition towards democratization through general elections since 1999. After three legislative elections in 1999, 2004, and 2009, the country still shows its difficulties in realizing its democratic consolidation. Some facts disclose that the process to find right election has not yet finished in the country. That is why, as the election time comes, discussions on applying the right system still take place, with which Law No.3/1999, Law No. 12/2003, and Law No. 10/2008 have been respectively amended.

Keywords: legislative election, democratic transition, democratic consolidation, Indonesia, election system

Abstrak

Indonesia mengalami masa transisi menuju era demokrasi melalui penyelenggaraan pemilu sejak tahun 1999. Dari 3 (tiga) pemilu awal yaitu 1999, 2004, dan 2009, kondisi Indonesia masih dalam masa transisi demokrasi menuju masa konsolidasi demokrasi. Beberapa fakta menunjukkan bahwa proses perumusan sistem pemilu yang hendak diterapkan masih belum menemui titik akhir, sehingga setiap pemilu selalu diawali dengan perdebatan sistem pemilu yang akan digunakan melalui perubahan Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif yang menghasilkan UU No. 3 tahun 1999, UU No. 12 tahun 2003, dan UU No. 10 tahun 2008. Hasil pemilu belum menunjukkan tuntasnya perdebatan sistem pemilu yang layak digunakan karena masih menghasilkan banyak partai politik di parlemen yang mengakibatkan tidak efektifnya kinerja parlemen.

Kata Kunci: pemilu legislatif, transisi demokrasi, konsolidasi demokrasi, Indonesia, sistem pemilu

I. PENDAHULUAN

Proses transisi demokrasi pasca-pemerintahan Soeharto yang digantikan oleh BJ Habibie antara lain ditandai dengan dibahasnya paket undang-undang (UU) bidang politik yang menghasilkan UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, dan UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Upaya tersebut mengarah pada terciptanya sebuah sistem politik yang lebih demokratis dibandingkan masa sebelumnya, seperti tumbuh dan terbentuknya partai politik (parpol) yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 karena adanya kebebasan warga negara

untuk mendirikan parpol. Hasilnya, sekitar 141 parpol berdiri dan terdaftar di Departemen Kehakiman, meskipun pada akhirnya hanya 48 parpol yang menjadi peserta pemilu 1999. Sementara itu, UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu tetap menggunakan sistem pemilu perwakilan berimbang (*proportional representation*) atau sistem proporsional.

Pemilu 1999 berhasil mengantarkan Indonesia menuju sistem politik demokratis. Namun demikian terdapat banyak catatan dalam penyelenggaraannya, seperti keanggotaan parpol dalam Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) serta adanya ketidakpastian penetapan

* Merupakan bagian dari disertasi yang ditulis penulis berjudul *Perdebatan Sistem Pemilu di Indonesia: Studi Terhadap Perumusan Sistem Proporsional Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif*, yang dipertahankan pada Sidang Promosi Doktor di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 9 Januari 2014. Permasalahan dan kesimpulan dalam tulisan ini berbeda dengan apa yang tersaji dalam disertasi.

** Peneliti Madya bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, alamat email: indra.pahlevi@dpr.go.id.

hasil pemilu akibat keberatan dari beberapa parpol peserta pemilu. Akibat ketidakpastian waktu penetapan hasil pemilu ini, penetapan hasil pemilu dilakukan oleh Presiden BJ Habibie sebagai kepala negara yang memiliki tanggung jawab atas pemilu.

Dalam pelaksanaan pemilu 1999 tersebut, penggunaan sistem pemilu masih mendasarkan kepada sistem proporsional (tertutup) yang berarti pemilih hanya memilih salah satu partai politik peserta pemilu. Namun demikian beberapa kalangan tetap menyatakan bahwa pemilu 1999 berlangsung cukup demokratis karena memberikan ruang yang lebih terbuka bagi rakyat dalam memilih partai politik. Untuk diketahui bahwa jumlah partai politik peserta pemilu tahun 1999 adalah 48 partai politik, sehingga rakyat diberikan sangat banyak pilihan partai politik –meskipun di sisi lain masyarakat menjadi bingung.

Asfar dkk menyebutkan Pemilu 1999 merupakan pemilu paling demokratis pasca Orde Baru karena menggunakan konsep dan aturan yang relatif bebas dan demokratis, meskipun dengan sistem pemilu pragmatis. Artinya, sistem campuran masih digunakan sebagai jalan kompromi. Sistem ini tidak menghapus sistem proporsional yang selama ini digunakan dan sangat disukai oleh parpol. Di lain pihak Indonesia belum berani menggunakan sistem pluralitas-mayoritas (distrik) secara absolut.¹

Fraksi PDI-P berpandangan sistem proporsional pada Pemilu 1999 relatif baik, meskipun diakui masih terdapat kelemahan, baik teknis maupun substansial. Untuk mengatasinya, Fraksi PDI-P mengharapkan parpol berperan aktif dalam menyediakan kader terbaik dan menjalankan berbagai fungsi parpol lainnya.² Fraksi Partai Golkar menilai sistem proporsional tertutup masih relevan. Untuk perbaikan ke depan, agar wakil rakyat lebih dekat dengan

konstituennya, upaya menciptakan sistem pemilu proporsional terbuka adalah baik.³ Fraksi lain tidak memberikan posisi tegas.⁴ Parpol menengah umumnya berkepentingan meningkatkan perolehan kursi dan berusaha memperbaiki pola rekrutmen seperti PKB, PAN, dan PPP.⁵ Pemilu 2004 menghasilkan Partai Golkar sebagai pemenang dengan 24.480.757 suara dan 128 kursi di DPR.

Parpol yang paling bereaksi dengan sistem pemilu 2004 adalah PKB yang *popular votes*-nya urutan ketiga setelah Partai Golkar dan PDI-P. Hal itu disebabkan *electoral formula* yang digunakan adalah sistem kuota *largest remainder*, sehingga PKB sering dirugikan ketika sisa suaranya kalah dengan parpol di bawahnya yang dikategorikan perolehan suaranya sebagai sisa suara terutama Jawa Timur dan Jawa Tengah.⁶ Hal yang sama dirasakan oleh PDI Perjuangan yang menilai sistem penghitungan kursi pada Pemilu 2004 tidak adil.⁷ Melalui sistem proporsional terbuka sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003, seharusnya calon anggota DPR yang memperoleh suara terbanyaklah yang menjadi wakil terpilih. Tetapi sistem yang digunakan dalam UU No. 12 Tahun 2003 memberikan ruang yang luas bagi parpol untuk menentukan calon

¹ Muhammad Asfar dkk, *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Pusat Studi Demokrasi dan HAM, Surabaya, 2002, h. 114.

² Disarikan dari pandangan Anggota Pansus RUU Pemilu tahun 2002 dari Fraksi PDI-P, Subagyo Anam tanggal 3 September 2002 ketika dilakukan forum RDPU dengan beberapa pakar, seperti Maswadi Rauf dan Jimly Assidhiqie. *Ibid.*

³ Disarikan dari pandangan anggota Pansus RUU Pemilu Fraksi Partai Golkar, Agun Gunanjar Sudarsa tanggal 3 September 2002. *Ibid.*

⁴ Fraksi-fraksi yang cenderung mengikuti ritme diantaranya Fraksi PKB, Fraksi PPP, Fraksi PKS, dan Fraksi Persekutuan Daulat Umat (fraksi gabungan yang terdiri atas PBB, PNU, Masyumi, PSII, PDR). Lihat Risalah Rapat Pansus, Sekretariat Pansus, 2003. Tidak dipublikasikan.

⁵ Pada Pemilu 2004 PKB menempati urutan ketiga setelah Partai Golkar dan PDI-P, meskipun perolehan kursinya sama dengan PAN. Hal tersebut karena konstituen yang relatif jelas dari kaum nahdliyin. Dapat dilihat pada daftar calon tetap pada pemilu 2004 seperti Drajad Wibowo, Didik J Rachbini, dan Dede Yusuf dari PAN, Andi M Galib dari PPP, dan Yunus Yosfiah dari PPP.

⁶ Penjelasan Ali Masykur Musa, Anggota Fraksi PKB DPR RI Periode 2004-2009 yang juga anggota Panitia Khusus RUU tentang Pemilu tahun 2008, dalam forum *lobby* Pansus RUU tentang Pemilu Tahun 2008. Dokumentasi Setjen DPR RI, Jakarta, 2008, tidak dipublikasikan.

⁷ Disampaikan Yasonna H. Laoly, Anggota Fraksi PDI Perjuangan DPR RI Periode 2004-2009 yang juga Wakil Ketua Panitia Khusus RUU tentang Pemilu Tahun 2008, dalam forum *lobby* Pansus RUU tentang Pemilu, Dokumentasi setjen DPR RI, Jakarta, 2008, tidak dipublikasikan.

terpilihnya, kecuali bagi mereka yang memperoleh suara sesuai Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP).⁸

Melihat elaborasi di atas dapat disampaikan persoalan utama adalah pemilu sebagai sarana transisi demokrasi di Indonesia masih belum sepenuhnya memenuhi harapan. Lalu apakah transisi demokrasi melalui pemilu selama ini dapat mengantarkan Indonesia menuju fase konsolidasi demokrasi?

II. TRANSISI DEMOKRASI DAN KELEMBAGAAN PEMILU

Demokratisasi di berbagai belahan dunia terjadi secara bergelombang, khususnya terhadap negara-negara yang sebelumnya dikenal sebagai negara otoriter. Tidak terkecuali Indonesia yang dicap sebagai negara *bureaucratic authoritarian regime* oleh Dwight King sebagaimana dikemukakan dalam bagian latar belakang. Dalam berbagai literatur dapat dilihat terjadinya gelombang demokratisasi ketiga yang berlangsung secara simultan di banyak negara, baik Eropa, Amerika Latin, maupun Asia. Hal ini dikenal sebagai efek bola salju yang kemudian merangsang belahan dunia lain untuk melakukan hal tersebut.⁹

Huntington menyatakan terjadi interaksi antar-berbagai kelompok guna memperoleh kekuasaan. Setidaknya terdapat tiga macam interaksi, yaitu: (1) interaksi antara pemerintah dan kelompok oposisi; (2) interaksi antara kelompok pembaharu dan konservatif; dan (3) interaksi antara kelompok moderat dan ekstrim dalam kelompok oposisi.¹⁰ Dengan keadaan tersebut, maka interaksi antar-aktor akan mewarnai proses demokratisasi di suatu negara.

Sebagai sebuah negara demokrasi, Indonesia harus benar-benar memperhatikan nilai-nilai

demokrasi. Beberapa nilai (*values*) demokrasi yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo setidaknya dapat dijadikan acuan apakah Indonesia sudah memasuki demokratisasi yang sesungguhnya atau tidak. Beberapa nilai demokrasi tersebut disampaikan kembali oleh Miriam Budiardjo yang mengutip Henry B. Mayo, yaitu:¹¹

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta mengagap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku; dan
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Berdasarkan beberapa nilai demokrasi tersebut, proses demokratisasi yang berlangsung setidaknya memiliki batasan berupa nilai-nilai, sehingga dapat dikatakan proses itu berjalan sesuai tatanan yang baik demi mencapai tujuan yang lebih baik dari situasi sebelumnya yang otoriter menuju situasi yang demokratis secara substantif. Salah satu instrumennya adalah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya di bidang politik seperti UU tentang pemilu ini.

Berkaitan dengan hal tersebut, Maswadi Rauf menyatakan terdapat beberapa ciri demokratisasi, yaitu:¹²

1. Berlangsung secara evolusioner
Demokratisasi berlangsung dalam waktu yang lama. Berjalan secara perlahan, bertahap dan bagian demi bagian.

⁸ Lihat Pasal 107 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Pemilu 2004 hanya 2 (dua) calon anggota DPR yang mencapai angka BPP, yaitu Hidayat Nurwahid (PKS/DKI Jakarta II) dan Saleh Djasit (Partai Golkar/Riau). Sebagian besar para anggota terpilih pada Pemilu 2004 didasarkan kepada nomor urut di setiap daerah pemilihan.

⁹ Lihat Samuel Huntington, *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

¹⁰ *Ibid.*, h. 154.

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, h. 62-63.

¹² Lihat Maswadi Rauf, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, tanggal 1 November 1997.

2. Proses perubahan secara persuasif, bukan koersif. Proses menuju demokrasi dilakukan dengan musyawarah dengan melibatkan setiap warga negara.
3. Proses yang tidak pernah selesai. Demokratisasi merupakan proses yang berlangsung terus. Demokrasi merupakan suatu yang ideal yang tidak bisa tercapai.
4. Penguatan struktur ekonomi yang berbasis keadilan.
5. Tersedianya kebutuhan-kebutuhan dasar bagi warga negara.
6. Kemapanan kesatuan dan identitas nasional.
7. Pengetahuan yang luas, pendidikan, kedewasaan, sikap toleransi, dan rasa tanggung jawab kolektif warga negara, khususnya masyarakat pemilih.
8. Rezim yang terbuka dan bertanggung jawab.
9. Pengakuan yang berkelanjutan dari negara-negara demokratis.

Berdasarkan ciri demokratisasi tersebut terlihat bahwa demokratisasi merupakan sebuah proses yang tidak pernah tuntas. Dengan demikian demokratisasi harus selalu diupayakan terus menerus, sehingga tujuan yang hendak dicapai setidaknya dapat mendekati kenyataan yang diharapkan. Sebagaimana menurut O'Donnell dkk menyatakan bahwa tidak ada jalan tunggal menuju demokrasi. Demokratisasi adalah proses yang sangat rumit, melibatkan pelaku dan lembaga yang sangat beragam, penuh jebakan, dan setiap saat dapat dibalikkan.¹³ Konsep transisi demokrasi tersebut bisa menjelaskan bagaimana peralihan dari masa Orde Baru ke era Reformasi.

Larry Diamond menjelaskan, masa transisi adalah titik awal atau interval antara rezim otoritarian dan rezim demokratis. Transisi dimulai dari keruntuhan rezim otoritarian lama yang kemudian diikuti atau berakhir dengan pengesahan lembaga-lembaga politik dan aturan politik baru di bawah payung demokrasi. Masa selanjutnya masuk ke dalam fase konsolidasi demokrasi.¹⁴

¹³ Lihat Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead, *Transisi Menuju Demokrasi, Tinjauan Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta, 1993.

¹⁴ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1999, h. 65-73.

Selanjutnya, dalam demokrasi terdapat model yang bisa dijadikan dasar bagi pemahaman seperti apa demokrasi bekerja (*democracy in practice*). Setidaknya dapat dibedakan dalam dua model yaitu elitisme (*elitism*) dan pluralisme (*pluralism*).¹⁵ Dalam model elitisme dapat terlihat dalam berbagai teori elit. Secara prinsip model elitis ini memperlihatkan adanya dominasi segelintir elit yang berkuasa atas sebagian besar massa (masyarakat) dalam suatu negara. Sehingga muncul teori hukum besi oligarki (*iron law of oligarchy*) dari Robert Michael, seorang pemikir Jerman khususnya dalam partai politik.¹⁶ Menurut Michael, kecenderungan oligarki terjadi ketika organisasi itu semakin besar, sehingga semakin banyak fungsinya yang harus diserahkan kepada pimpinan partai politik tersebut. Pada kondisi tersebut pimpinan partai memiliki kebebasan untuk bertindak atas nama anggota maupun rakyat secara keseluruhan. Namun dalam praktiknya, pimpinan partai lebih menyuarkan kepentingan pribadinya melalui cara membodohi rakyat yang diwakili karena memang rakyat berada pada posisi lemah dan tidak berdaya.¹⁷ Dalam konteks ini, tesis C. Wright Mills menyatakam bahwa para teoritis elit moderen secara umum menyebut pembuatan peraturan perundang-undangan oleh segelintir elit sebagai *unfair* dan *undemocratic*. Teori "Power Elite" Mills menyatakan bahwa elit adalah kelompok dalam masyarakat yang menduduki posisi komando pada puncak pranata masyarakatnya. Dengan kondisi tersebut, maka segala keputusan disebut sebagai tidak adil dan tidak demokratis.¹⁸

Model kedua adalah pluralisme yang memiliki kecenderungan adanya partisipasi kelompok-kelompok dalam proses pengambilan

¹⁵ Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros, and Walter S. Jones, *Political Science: An Introduction*, Ninth Edition, Prentice Hall Upper Saddle River, New Jersey 07458, 2006, h. 78.

¹⁶ S.P. Varma, *Teori Politik Moderen*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, h. 207.

¹⁷ *Ibid.*, h. 211.

¹⁸ Lihat C. Wright Mills, *The Power of Elite*, Oxford University Press Inc, Oxford, 1956. Lihat juga Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros, and Walter S. Jones, *Political Science: An Introduction*, *op.cit.*, h. 79.

keputusan politik termasuk yang berasal dari kelompok kepentingan di luar supra struktur politik.

Ilmuwan lain Arend Lijphart menyatakan bahwa dalam demokrasi terdapat 2 (dua) kelompok utama (model) yaitu demokrasi *majoritarian* dan demokrasi konsensus (*concensus democracy*).¹⁹ Indonesia cenderung menggunakan model demokrasi konsensus dengan melihat ciri-cirinya dan terutama yang terkait sifat pluralitas dan banyaknya kelompok minoritas (seperti Swiss dan Belgia). Sementara demokrasi *majoritarian* atau bisa disebut *westminster* cenderung menggunakan sistem suara terbanyak dalam setiap proses pengambilan keputusannya, sehingga hanya kelompok mayoritas yang berkuasa (UK dan Selandia Baru).

Pada model demokrasi mayoritas atau *Westminster*, adalah apa yang bagi sebagian besar orang berpikir tentang demokrasi bahwa sebuah peraturan perundang-undangan (legislasi) diputuskan oleh mayoritas sederhana dari partai yang berkuasa. Inggris menyajikan contoh terbaik dari jenis demokrasi ini, maka muncul istilah "*Westminster*." Model demokrasi konsensus, yang bermakna melibatkan banyak pihak atau kelompok sehingga menghasilkan kompromi dan menghormati hak-hak minoritas yang signifikan dalam proses pengambilan keputusan di lembaga legislatif. Meskipun hingga saat ini demokrasi tetap dianggap yang terbaik di antara berbagai sistem politik yang ada, tetapi berbagai kritik terhadap demokrasi *Westminster* dan Model Konsensus terus bermunculan. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam kedua model tersebut terdapat kelemahan-kelemahan yang tidak memenuhi nilai-nilai pokok dari konsep demokrasi tersebut. Dalam model *Westminster (Majoritarian)* misalnya, kritik yang muncul adalah karena begitu besarnya kekuasaan yang ada ditangan Perdana Menteri dan secara umum tidak begitu mengenal pembagian kekuasaan (*separation of power*). Sedangkan pada model konsensus

¹⁹ Lihat Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.

kritik yang muncul adalah lamanya jangka waktu yang dibutuhkan untuk mencapai suatu kesepakatan. Karena itu, tidak ada jaminan dengan mengaplikasikan demokrasi sebagai sebuah sistem pemerintahan akan berdampak pada efisiensi pemerintahan, menurut Urofsky demokrasi memang tidak dirancang untuk itu, tetapi demokrasi dirancang demi pertanggung jawaban pemerintah kepada konstituennya.²⁰

Perdebatan sistem pemilu di Indonesia sesungguhnya merupakan upaya mencapai tujuan pemilu itu sendiri sebagai sebuah demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Sistem pemilu adalah elemen paling mendasar dari demokrasi perwakilan.²¹ Secara sederhana tujuan pemilu adalah penyaluran kedaulatan rakyat. Tujuan penyelenggaraan pemilu menurut Jimly Asshiddiqie adalah:²²

1. Untuk memungkinkan terjadinya pemilihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

III. PEMILU SEBAGAI TRANSISI DEMOKRASI PASCA-BERHENTINYA SOEHARTO

Dalam kurun waktu sekitar 32 tahun, sejak tahun 1966 hingga 1998, sistem politik Indonesia berada dalam situasi sistem politik yang monolitik, yaitu dikuasainya sendi politik di tangan Presiden Soeharto pasca-runtuhnya era kekuasaan Presiden Soekarno. Era yang disebut sebagai Era Orde Baru tersebut menciptakan kondisi politik yang cenderung

²⁰ Fariz Maulana Akbar, *Menakar Demokrasi: Mayoritas atau Konsensus*, dalam Opini 4 Oktober 2010, <http://politik.kompasiana.com/2010/10/04/menakar-demokrasi-mayoritas-atau-konsensus-278571.html>

²¹ Arend Lijphart, *Electoral System and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, 1994, h. 1.

²² Lihat <http://www.negarahukum.com/hukum/sistem-pemilihan-umum.html> (diakses 20 November 2012).

tidak berkembang dan hadir slogan Trilogi Pembangunan²³ Presiden Soeharto yang dijalankan melalui sistem Pembangunan Lima Tahun (PELITA) yang lebih mementingkan pembangunan ekonomi daripada pembangunan politik. Model tersebut berlangsung sampai pertengahan tahun 1998 ketika situasi ekonomi dunia dan regional memburuk dan berdampak pada keadaan ekonomi Indonesia hingga akhirnya Presiden Soeharto tidak memperoleh dukungan lagi secara politik. Pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan berhenti setelah adanya desakan dan tuntutan dari berbagai kalangan, terutama mahasiswa melalui pendudukan gedung MPR/DPR selama beberapa hari. Selain itu, situasi yang tidak kondusif pasca-kerusuhan tanggal 13-15 Mei 1998 yang menyebabkan beberapa mahasiswa Universitas Trisakti Jakarta meninggal dunia yang kemudian diikuti oleh mundurnya beberapa menteri Kabinet Pembangunan VII, telah menyulitkan Presiden Soeharto untuk mengendalikan kekuasaannya.

Peralihan kekuasaan dilakukan pada tanggal 21 Mei 1998 sesaat setelah Presiden Soeharto menyatakan berhenti dan Wakil Presiden BJ Habibie secara konstitusional mengucapkan sumpah/janji di hadapan Mahkamah Agung untuk menggantikan Soeharto menjadi Presiden Republik Indonesia. Selanjutnya pada masa Pemerintahan Presiden BJ Habibie yang dibantu oleh Kabinet Reformasi Pembangunan, dimulailah proses transisi demokrasi di Indonesia, khususnya di bidang pemilu melalui pengajuan draft RUU tentang Pemilu bersamaan dengan RUU tentang Partai Politik dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD guna menggantikan UU sebelumnya yang sudah tidak relevan

²³ Trilogi Pembangunan adalah semacam pedoman pembangunan nasional di Indonesia yang dicanangkan oleh pemerintahan Orde Baru (era Soeharto) sebagai landasan penentuan kebijakan politik, ekonomi, dan sosial dalam melaksanakan pembangunan negara. Trilogi Pembangunan terdiri dari: (1) Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat; (2) Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan (3) Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

dengan tuntutan zaman. Dalam periode Presiden BJ Habibie tersebut diundangkan 3 (tiga) Undang-undang bidang politik yaitu UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ketiga UU tersebut merupakan landasan konstitusional dalam penyelenggaraan Pemilu Tahun 1999 yang merupakan pemilu pertama pasca-pemerintahan Presiden Soeharto.

Penyelenggaraan Pemilu Tahun 1999 tidak lepas dari aturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR RI Periode 1997-1999 bersama Presiden yang menghasilkan UU No. 3 Tahun 1999. Dalam proses pembahasannya telah terjadi dinamika politik yang tinggi, meskipun fraksi-fraksi di DPR saat itu masih berjumlah 4 (empat) fraksi, yaitu Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP), Fraksi Karya Pembangunan (FKP), Fraksi PDI, dan Fraksi ABRI. Terdapat perbedaan tajam antara DPR dan Pemerintah di mana Pemerintah menyatakan sudah saatnya menggunakan sistem pemilu distrik (*plurality-majority*) yang dikombinasikan dengan sistem proporsional sebagaimana dikemukakan Anggota Tim Pemerintah, Prof Ryaas Rasyid dengan alasan bahwa sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional paling akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan secara teoritis dan praktek. Sisi lain kekuatan di DPR menghendaki sistem yang tidak berbeda dengan masa Orde Baru, yaitu proporsional tertutup. Alasan utamanya adalah masyarakat belum terbiasa dengan sistem distrik serta kondisi geopolitik Indonesia yang tersebar dalam kepulauan.²⁴

Dalam penyusunan UU No. 3 Tahun 1999 oleh DPR dan Pemerintah, substansi sistem pemilu menjadi materi tersendiri yang dibahas. Terdapat perbedaan tajam antara Pemerintah

²⁴ Lihat Pidato Pengantar Menteri Dalam Negeri RI pada Penyerahan 3 RUU bidang Politik (Kepartaian, Pemilihan Umum dan Susduk DPR/MPR/DPRD) ke DPR RI, tanggal 2 Oktober 1998, Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI, dan Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilu tanggal 14 Oktober 1998.

yang mengajukan RUU Pemilu dan DPR yang terdiri atas 4 (empat) fraksi. Dalam Pengantar Pemerintah dinyatakan bahwa:

“untuk menjamin legitimasi badan permusyawaratan/perwakilan rakyat, maka sebagian besar Anggota DPR, yaitu 495 orang dari 550 orang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu yang kompetitif dan adil dengan sistem distrik yang disempurnakan oleh dan dikombinasikan dengan sistem proporsional.”²⁵

Sistem ini memperoleh tanggapan beragam dari fraksi-fraksi, tetapi pada umumnya mempertanyakan kepada Pemerintah mengapa memilih menggunakan sistem distrik. Fraksi ABRI menyatakan bahwa:

“mengingat kondisi geografi negara dan kondisi demografi bangsa Indonesia yang majemuk serta wawasan nusantara dan waktu yang tersedia relatif singkat, mengharap penjelasan pemerintah apakah sistem distrik tersebut dengan segala dampaknya sudah tepat waktunya untuk dilaksanakan serta bagaimanakah kesiapan dan persiapan pelaksanaannya di lapangan?”²⁶

FPP bahkan secara tegas menolak sistem distrik yang ditawarkan Pemerintah meskipun memahami bahwa sisa suara akan tetap dikonversi menjadi kursi dengan perincian 68 kursi yang diperoleh dari sistem proporsional dari total kursi 495 yang terbagi ke dalam 427 distrik. FPP menyatakan “kombinasi tersebut belum juga menjawab fakta, betapa sistem distrik tidak cocok dengan kondisi obyektif yang ada di Indonesia”.²⁷ Adapun FKP menyatakan bahwa secara prinsip setuju dengan pelaksanaan pemilu yang praktis, tetapi

perlu diuji di lapangan. Terkait dengan sistem pemilu, FKP berpendapat bahwa Indonesia belum berpengalaman mempraktekkan sistem distrik walaupun akan dikombinasikan dengan sistem proporsional seperti yang direncanakan, sehingga perlu pembahasan yang berhati-hati dalam menentukan pilihannya.²⁸ Fraksi PDI menanggapi sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional tersebut dengan menyatakan harus dibicarakan secara lebih mendalam. Alasan utamanya adalah sempitnya waktu sosialisasi, terlebih sudah lebih dari 30 tahun sistem proporsional digunakan. Fraksi PDI mempertanyakan secara teknis persiapan penyelenggaraan pemilu dengan sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional.²⁹

Dalam Tanggapan Pemerintah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi tentang sistem pemilu tersebut dinyatakan bahwa sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional justru mampu mencapai dua sasaran sekaligus, yaitu akuntabilitas wakil rakyat serta keterwakilan penduduk dan daerah dengan berbagai alasan yang dikemukakan. Selain itu, Pemerintah menepis dugaan kelemahan terhadap sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional ini.³⁰

Pembahasan lain dalam RUU tentang Pemilu tahun 1998-1999 adalah tentang *electoral threshold* yang tertuang dalam draft RUU tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang diajukan Pemerintah, yaitu Pasal 30 ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) yang secara lengkap berbunyi:

5) Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki

²⁵ Pidato Pengantar Menteri Dalam Negeri RI pada Penyerahan 3 RUU bidang Politik (Kepartaian, Pemilihan Umum dan Susduk DPR/MPR/DPRD) ke DPR RI, tanggal 2 Oktober 1998, Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI.

²⁶ Pemandangan Umum Fraksi ABRI atas RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, tanggal 14 Oktober 1998, Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI.

²⁷ Pemandangan Umum Fraksi Persatuan Pembangunan terhadap Tiga RUU bidang Politik, tanggal 14 Oktober 1998, Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI.

²⁸ Pemandangan Umum Fraksi Karya Pembangunan terhadap RUU bidang politik, tanggal 14 Oktober 1998, Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI, Jakarta.

²⁹ Pemandangan Umum Fraksi PDI terhadap RUU Bidang Politik, tanggal 14 Oktober 1998, Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI, Jakarta.

³⁰ Jawaban Pemerintah terhadap Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi DPR RI tentang RUU Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, dan RUU tentang Susduk MPR, DPR, DPRD, tanggal 21 Oktober 1998, Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI, Jakarta.

sebanyak 10% dari jumlah kursi DPR berdasarkan hasil Pemilihan Umum.

- 6) Partai Politik yang mendapatkan kursi DPR sebanyak 10% atau lebih dibebaskan dari persyaratan ayat (1) huruf d Pasal ini untuk mengikuti Pemilihan Umum berikutnya.
- 7) Partai-partai Politik yang tidak berhasil meraih sebanyak 10% dari kursi DPR yang dipilih dalam Pemilihan Umum tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya, kecuali bergabung dengan partai lain.

Usulan Pemerintah tersebut mendapat tanggapan yang beragam dari fraksi-fraksi yang setidaknya dapat dilihat dalam pandangan umum. Yang paling bereaksi adalah FPP. Menurut FPP, ketentuan tersebut sangat memberatkan di tengah kompetisi yang sangat ketat. Anjuran untuk saling *merger* atau fusi memang mudah diucapkan tetapi sulit untuk dilaksanakan. FPP mengharapkan pembatasan ini dipertimbangkan lagi. Hitungan tersebut semakin membingungkan karena hitungan tersebut menggunakan perolehan kursi DPR RI. Mungkin saja perolehan di tingkat nasional sebuah partai di bawah 5%, tetapi di beberapa daerah tingkat I dan II partai tersebut merebut mayoritas. Oleh karena itu FPP mengharapkan adanya penjelasan.³¹ Fraksi PDI menyatakan bahwa sistem kepartaian dalam RUU Parpol diarahkan pada sistem multi-partai. Semua warga negara mempunyai hak untuk mendirikan partai. Namun kemudian Fraksi PDI mempertanyakan isi Pasal 30 ayat (5), (6), dan (7) yang memberikan angka 10% bagi parpol agar dapat mengikuti pemilu berikutnya. Atas hal itu Fraksi PDI ingin memperoleh penjelasan. Argumentasinya adalah, dasar perolehan kursi dalam pemilihan sebelumnya merupakan vonis yang tidak sehat dan tidak adil, karena justru perolehan kursi dalam suatu pemilu akan memacu parpol untuk meningkatkan konsolidasi untuk pemilu berikutnya. Pembubaran parpol hanya dapat dilakukan oleh anggotanya melalui munas, muktamar, atau kongres.³² Fraksi ABRI dan FKP tidak memberikan tanggapan.³³

³¹ Pemandangan Umum Fraksi Persatuan Pembangunan..., *op.cit.*

³² Pemandangan Umum Fraksi PDI..., *op.cit.*

³³ Lihat DIM RUU tentang Pemilu Tahun 1998, Dokumentasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 1999.

Selanjutnya perdebatan tentang alokasi kursi menjadi agenda yang menentukan bagi eksistensi parpol, khususnya yang masih duduk di DPR RI. Berkenaan dengan usulan Pemerintah dalam RUU yang menggunakan sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional, maka perdebatan pertama terkait dengan daerah pemilihan dan alokasi kursi menyangkut pembagian daerah pemilihan dan alokasi kursi. Dalam draft RUU Pemilu usulan Pemerintah disebutkan dalam Pasal 35 bahwa seseorang dapat mengajukan diri untuk dicalonkan menjadi anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II oleh parpol bila memiliki pendukung minimal sejumlah tertentu untuk setiap distrik, tergantung jumlah penduduknya.³⁴ Secara umum dapat digambarkan bahwa karena tidak menggunakan sistem distrik murni, maka selain yang diperoleh dari sistem distrik yang menghasilkan 427 kursi, sisanya berasal dari sistem proporsional sejumlah 68 kursi, sehingga total jumlah kursi yang diperebutkan melalui pemilu adalah 495 kursi. Sementara untuk Anggota DPR yang berasal dari unsur ABRI diusulkan sejumlah 10% dari total kursi yang berjumlah 550, sehingga unsur ABRI memiliki 55 kursi. Penjelasan pemerintah lainnya adalah setiap daerah tingkat II dan wilayah administrasi yang sederajat pada dasarnya adalah sebuah distrik pemilihan nasional, kecuali bagi daerah tingkat II yang jumlah penduduknya di bawah 50 ribu jiwa. Namun, daerah tingkat II yang jumlah penduduknya lebih dari 600 ribu jiwa akan mendapatkan jumlah distrik pemilihan sesuai dengan kelipatan kuota penduduk 600 ribu jiwa itu. Kuota 600 ribu jiwa ini merupakan jumlah yang tepat bagi sistem pemilu Indonesia yang penduduknya lebih dari 205 juta jiwa dan terdiri dari 314 daerah tingkat II dan wilayah administrasi yang sederajat. Sistem yang menyelaraskan keseimbangan penduduk dan wilayah ini juga sangat sesuai dengan aspirasi otonomi daerah. Selanjutnya, keterwakilan daerah di DPR dijamin dengan menetapkan perimbangan jumlah distrik (kursi) Jawa-Bali

³⁴ Draft RUU tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, Dokumentasi Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI.

dengan luar Jawa-Bali, masing-masing 215 kursi dan 212 kursi.³⁵

Fraksi ABRI menyatakan pencantuman penyusunan peta distrik pada semua tingkatan menimbulkan pertanyaan. Fraksi ABRI memohon penjelasan Pemerintah bagaimana mekanisme implementasi kewenangan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak) berkaitan dengan luas wilayah distrik pemilihan, mengingat Panwaslak dibentuk berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan, sedangkan distrik pemilihan dipetakan berdasarkan kuota jumlah penduduk.³⁶

FPP menyatakan meskipun memahami bahwa dalam sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional tidak ada suara yang hilang dan menghasilkan kursi 68 dari 427 distrik yang direncanakan, namun mempertanyakan apakah perimbangan semacam itu memadai. FPP berpendapat "kombinasi" tersebut belum menjawab fakta, betapa sistem distrik tidak cocok dengan kondisi objektif yang ada di Indonesia. Disebutkan dalam menjabarkan distrik, RUU ini tidak mengacu pada satuan jumlah penduduk, tetapi pada satuan wilayah administrasi kabupaten/kotamadya tingkat II dengan perbedaan yang sangat mencolok. Dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa: a) Daerah tingkat II dengan penduduk 50.000-600.000 jiwa ditetapkan menjadi satu distrik; b) Daerah tingkat II yang jumlah penduduknya kelipatan 600.000 jiwa menjadi beberapa distrik sesuai kelipatannya. Dari kriteria ini saja, definisi satuan distrik menimbulkan ketimpangan yang nyata. Distrik di Kotamadya Tingkat II Sibolga, Sumatera Utara dengan penduduk 73.718 orang disamakan dengan distrik Kabupaten Jombang, Jawa Timur yang jumlah penduduknya sebesar 1.111.421 orang sehingga sama-sama mendapatkan jatah 1 wakil di DPR RI. Distrik Kodya Magelang dengan penduduk 114.373 orang disamakan dengan Distrik Kabupaten Magelang yang penduduknya 1.097.440 orang. Apakah semacam itu mencerminkan suatu asas keadilan?³⁷

FKP tidak menyoroti secara khusus terkait dengan daerah pemilihan dan alokasi kursi. Pada prinsipnya Golkar siap mengikuti sistem apa pun.³⁸ Fraksi PDI, tidak menyoroti secara khusus daerah pemilihan dan alokasi kursi. Fraksi ini hanya menyatakan yang paling penting Pemilu 1999 mendatang dapat diselenggarakan secara demokratis dan memberi peluang yang sama kepada setiap parpol beserta para calonnya untuk berkompetisi secara tenang, aman, bebas, jujur, dan adil.

Tentang kursi ABRI di DPR, secara umum Fraksi PDI menyatakan mengikuti pandangan berbagai kalangan yang dengan tajam menyoroti dwi fungsi ABRI, khususnya peran ABRI di MPR dan DPR. Fraksi ini berpendapat hal itu merupakan sebuah konsekuensi logis dari proses perjuangan bangsa bahwa ABRI telah membuktikan diri bagaimana mereka berpartisipasi sebagai institusi yang telah membuktikan dengan segala kekurangannya mampu menampilkan dirinya sebagai faktor integrasi bangsa. Dalam era reformasi ini pengkajian ulang tentang redefinisi, reposisi, dan reorientasi ABRI merupakan suatu keharusan, tetapi fraksi ini setuju ABRI tetap duduk di DPR.³⁹

Dalam perjalanannya diputuskan bahwa sistem pemilu yang digunakan pada Pemilu 1999 adalah sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi "Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar". Selain tertuang dalam Pasal 1 ayat (7), ditegaskan pula dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1999 bahwa setidaknya setiap daerah tingkat II memperoleh 1 (satu) kursi di DPR RI yang selengkapnya berbunyi "Jumlah kursi Anggota DPR untuk setiap Daerah Pemilihan ditetapkan berdasarkan pada jumlah penduduk di daerah tingkat I, dengan ketentuan setiap daerah tingkat II mendapat sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi". Rumusan Pasal 4 ayat (1) tersebut merupakan upaya dari pembentuk undang-undang agar

³⁵ Pengantar Pemerintah....., *op.cit*

³⁶ Pemandangan Umum Fraksi ABRI....., *op.cit*.

³⁷ Pemandangan Umum Fraksi PP...., *op.cit*.

³⁸ Pemandangan Umum Fraksi Karya Pembangunan..., *op.cit*.

³⁹ Pemandangan Umum Fraksi PDI...., *op.cit*.

setiap daerah tingkat II memperoleh jatah minimal 1 (satu) kursi di DPR RI sebagai bentuk jaminan keterwakilan dari setiap daerah tingkat II. Adapun daerah pemilihan untuk DPR RI ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a yang menegaskan bahwa “Untuk pemilihan Anggota DPR, Daerah Pemilihannya adalah Daerah Tingkat I”. Kondisi tersebut sebenarnya sama seperti pemilu model Orde Baru di mana provinsi daerah tingkat I dijadikan satu daerah pemilihan dengan proporsi alokasi kursi sesuai jumlah penduduk yang juga ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1999 tersebut. Yang berbeda adalah adanya ketentuan dalam Pasal 4 ayat (1) bahwa setiap daerah tingkat II memperoleh sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi. Sedangkan ketentuan tentang ambang batas pemilihan (*electoral threshold*) sebagaimana diusulkan oleh Pemerintah tidak disetujui untuk dimasukkan ke dalam substansi UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu.

Pada tataran implementasi UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, yaitu penyelenggaraan Pemilu Tahun 1999 (7 Juni 1999) terlihat adanya persoalan krusial pada tahapan penetapan hasil pemilu di mana banyak parpol yang tidak mendatangi hasil rekapitulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU. Dari 48 (empat puluh delapan) parpol peserta Pemilu Tahun 1999, hanya 21 (dua puluh satu) parpol yang menandatangani hasil pemilu dan 27 (dua puluh tujuh) menolak menandatangani berita acara penghitungan suara hasil pemilu, sehingga KPU tidak dapat menetapkan hasil pemilu. Akhirnya Presiden BJ Habibie selaku penanggung jawab pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1999 menetapkan hasil Pemilu 1999.⁴⁰ Adapun yang menjadi pemenang pemilu 1999 adalah PDI Perjuangan dengan 35.706.618 suara dan 153 kursi DPR. Di posisi kedua adalah Partai Golkar dengan 23.742.112 suara dan 120 kursi DPR.

⁴⁰ 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

Dari perspektif penerapan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999, terlihat adanya penyebaran kursi dari setiap daerah tingkat II yang terwakili sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi. Namun demikian pada Pemilu 1999 belum tercantum nama calon dalam surat suara karena sistem yang digunakan masih menggunakan *closed list system*, meskipun dalam ketentuan Pasal 1 ayat (7) UU No. 3 Tahun 1999 disebut sebagai sistem proporsional dengan stelsel daftar. Maknanya adalah dalam proses pencalonan anggota legislatif tetap dilakukan proses pendaftaran bakal calon yang kemudian dimasukkan ke dalam daftar calon sementara serta daftar calon tetap sesuai daerah pemilihannya masing-masing. Pemilih hanya memilih tanda gambar parpol peserta pemilu yang tercantum dalam surat suara. Adapun hasil pemilu 1999 sebagai berikut:

Secara umum sistem pemilu yang digunakan pada pemilu 1999 dirasakan belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan adanya derajat keterwakilan yang tinggi karena semua kendali berada di tangan partai politik. Untuk mengatasi persoalan tersebut, maka proses konsolidasi demokrasi melalui perbaikan sistem pemilu dilakukan secara berkelanjutan oleh berbagai pihak termasuk kalangan partai politik itu sendiri. Oleh karena itu dilakukanlah proses perbaikan regulasi untuk memperbaiki sistem pemilu yang memiliki derajat keterwakilan tinggi dan menuju demokrasi yang lebih substansial melalui berbagai upaya.

Proses transisi menuju sistem pemilu yang lebih demokratis kembali digaungkan melalui perubahan UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu yang kemudian menghasilkan UU No. 12 Tahun 2003 oleh DPR RI Periode 1999-2004 bersama Pemerintah. Secara substantif,

wakil-wakil partai di KPU yang berkeberatan tadi. Hasilnya, Panwaslu memberikan rekomendasi bahwa pemilu sudah sah. Lagipula 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. Lihat http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, diakses tanggal 27 Desember 2012.

Tabel 1
Perolehan Suara dan Jumlah Kursi Partai Politik Hasil Pemilu 1999

No.	Partai Politik	Suara	Persentase Suara	Kursi	Persentase Kursi
1.	PDI Perjuangan	35,706,618	33.74%	153	33.12%
2.	Partai Golkar	23,742,112	22.43%	120	25.97%
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	13,336,963	12.60%	51	11.04%
4.	Partai Persatuan Pembangunan	11,330,387	10.71%	58	12.55%
5.	Partai Amanat Nasional	7,528,936	7.11%	34	7.36%
6.	Partai Bulan Bintang	2,050,039	1.94%	13	2.81%
7.	Partai Keadilan	1,436,670	1.36%	7	1.52%
8.	Partai Karya Pembangunan	1,065,810	1.01%	4	0.87%
9.	Partai Nahdlatul Ummah	679,174	0.64%	5	1.08%
10.	Partai Demokrasi Indonesia	655,048	0.62%	5	1.08%
11.	Partai Persatuan	590,995	0.56%	1	0.22%
12.	Partai Damai Kasih Bangsa	550,856	0.52%	2	0.43%
13.	MASYUMI	457,750	0.43%	1	0.22%
14.	Partai Daulat Rakyat	426,875	0.40%	1	0.22%
15.	PNI	376,928	0.36%	1	0.22%
16.	Partai Syarikat Islam Indonesia	376,411	0.36%	1	0.22%
17.	KRISNA	369,747	0.35%	1	0.22%
18.	PNI Front Marhaenis	365,173	0.35%	1	0.22%
19.	Partai Bhinneka Tunggal Ika	364,257	0.34%	1	0.22%
20.	PNI Massa Marhaen	345,665	0.33%	1	0.22%
21.	IPKI	328,440	0.31%	1	0.22%
Total		102,084,854	96.45%	462	100.00%

Sumber: <http://www.kpu.go.id/Sejarah/pemilu1999.html>.

perubahan yang mendasar adalah adanya eksplisitas terhadap sistem pemilu yang digunakan yaitu menjadi sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Pada pembahasan RUU tentang Pemilu tahun 2003, pembahasan sistem pemilu mulai bergerak menuju bagaimana menciptakan akuntabilitas wakil rakyat terhadap rakyat pemilihnya. Sembilan fraksi di DPR⁴¹ sebagai hasil Pemilu 1999 memiliki berbagai pandangan yang prinsipnya menginginkan agar derajat keterwakilan para Anggota DPR dan DPRD lebih tinggi dibanding sebelumnya, sehingga pada akhirnya disepakati bahwa “sistem proporsional dengan daftar calon terbuka” merupakan penegasan terhadap sistem yang lebih baik daripada sistem

sebelumnya yang tertutup.⁴² Namun demikian jika seorang calon tidak mencapai Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP), maka mekanisme nomor urut kembali berlaku.⁴³ Dalam sistem sistem proporsional dengan daftar calon terbuka ini, nama calon tercantum dalam surat suara di setiap daerah pemilihannya masing-masing, sehingga pemilih selain memilih gambar parpol peserta pemilu juga dapat memilih salah satu nama calon yang tercantum dalam kolom parpol tersebut. UU No. 12 Tahun 2003 mengatur jika pemilih tidak mencoblos tanda gambar parpol dan hanya mencoblos salah satu nama calon anggota legislatif, maka dianggap tidak sah. Sebaliknya, jika hanya mencoblos gambar parpol, maka suara dianggap sah.⁴⁴

⁴¹ Kesembilan Fraksi tersebut adalah Fraksi PDIP, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PPP, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi Reformasi, Fraksi TNI/Polri, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (KKI), Fraksi PBB, dan Fraksi Perserikatan Daulat Ummat (PDU). Sebelumnya ada Fraksi PDKB (5 orang) tetapi kemudian melebur ke fraksi lain karena Tata Tertib baru mensyaratkan jumlah anggotanya harus minimal 10 (sepuluh).

⁴² Lihat Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilu, Sekretariat Pansus, Jakarta, 2003 serta UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁴³ Lihat Pasal 107 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁴⁴ Lihat Pasal 93 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan bahwa surat suara dinyatakan sah apabila: (a); (b) tanda

Metode penghitungan perolehan kursi dalam Pemilu 2004 menggunakan metode kuota, khususnya varian *largest remainder* (sisa suara terbanyak). Diawali dengan ditentukannya BPP di suatu daerah pemilihan yang kemudian dikonversi menjadi kursi bagi setiap parpol yang memperoleh suara di daerah pemilihan tersebut dalam dua tahap (sesuai angka BPP dan sisa suara terbanyak).⁴⁵

Tentang besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), Pasal 46 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 mengatur bahwa penetapan daerah pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditentukan oleh KPU dengan ketentuan setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 (tiga) sampai dengan 12 (dua belas) kursi. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 3 Tahun 1999 yang menjadikan daerah tingkat I sebagai satu daerah pemilihan. Sedangkan UU No. 12 Tahun 2003 hanya menegaskan bahwa daerah pemilihan Anggota DPR adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1) huruf a, sehingga satu provinsi bisa lebih dari satu daerah pemilihan.

Selanjutnya substansi tentang *electoral threshold* atau ambang batas pemilihan kembali muncul dalam pembahasan RUU Pemilu Tahun 2003 yang menghasilkan UU No. 12 Tahun 2003. Jika dalam UU No. 3 Tahun 1999 ketentuan *threshold* tidak disetujui untuk diatur, maka dalam UU No. 12 Tahun 2003 ketentuan tentang *threshold* diatur dalam Ketentuan Peralihan Pasal 142 yang menyebutkan bahwa:

“Partai Politik Peserta Pemilu tahun 1999 yang memperoleh 2% (dua persen) atau lebih dari jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi dan di 1/2 (setengah) kabupaten/kota seluruh Indonesia,

coblos pada tanda gambar partai politik dan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota berada pada kolom yang disediakan; atau (c) tanda coblos pada tanda gambar partai politik berada pada kolom yang disediakan.

⁴⁵ Lihat Bab X Pasal 105 sampai dengan Pasal 108 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

*ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 1999.”*⁴⁶

Selanjutnya dalam Pasal 143 ayat (1) disebutkan tentang parpol yang berhak memenuhi ambang batas tertentu berhak mengikuti pemilu berikutnya yang berbunyi:

*“Partai Politik Peserta Pemilihan Umum tahun 1999 yang memperoleh kurang dari 2% (dua persen) jumlah kursi DPR atau memperoleh kurang dari 3% (tiga persen) jumlah kursi DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (satu per dua) jumlah Provinsi dan di 1/2 (satu per dua) Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya kecuali bergabung dengan Partai Politik lain.”*⁴⁷

Berbagai ketentuan yang terkait dengan sistem pemilu dalam kurun waktu kurang dari 10 (sepuluh) tahun pasca-berhentinya Soeharto sebagai presiden, terus mengalami perubahan menuju sebuah tatanan baru dalam upaya mewujudkan demokrasi substansial dan wakil rakyat yang lebih akuntabel. Hal itu kemudian dapat dilihat dalam penyelenggaraan Pemilu Tahun 2004 yang menggunakan landasan yuridis UU No. 12 Tahun 2003 melalui model pencantuman daftar nama calon anggota legislatif dalam surat suara, sehingga format surat suara yang dicetak KPU menjadi sangat besar dan lebar. Namun demikian masyarakat pemilih bisa langsung memilih calon di setiap daerah pemilihan. Dengan berbagai kekurangan yang terjadi, Pemilu 2004 yang diikuti oleh 24 (dua puluh empat) parpol peserta pemilu berhasil diselenggarakan, meskipun tingkat kerumitannya tinggi akibat surat suara harus berbeda antar-daerah pemilihan, baik bagi DPR RI maupun DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan potensi tertukar antar-daerah pemilihan serta kesalahan cetak sangat tinggi. Hasilnya adalah Partai Golkar menjadi pemenang dengan 24.480.757 suara dan 128 kursi DPR. Posisi kedua ditempati oleh PDI Perjuangan dengan 21.026.629 suara dan 109

⁴⁶ Pasal 142 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁴⁷ Pasal 143 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

kursi DPR. Adapun hasil pemilu 2004 sebagai menggunakan sistem proporsional tertutup. Pembahasan lainnya yang memiliki kaitan berikut:

Tabel 2
Hasil Rekapitulasi Perolehan Suara Nasional Pemilu 2004 dan Jumlah Perolehan Kursi Parpol di DPR RI

Ranking Suara	Partai Politik	Perolehan Suara		Jml. Kursi DPR RI
		Jumlah	Persen	
1	Partai Golongan Karya	24.480.757	21,58	128
2	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.026.629	18,53	109
3	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	10,57	52
4	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	8,15	58
5	Partai Demokrat	8.455.225	7,45	57
6	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	7,34	45
7	Partai Amanat Nasional	7.303.324	6,44	52
8	Partai Bulan Bintang	2.970.487	2,62	11
9	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	2,44	13
10	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	2,13	12
11	Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2,11	2
12	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1,26	1
13	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	1,16	5
14	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.230.455	1,08	1
15	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0,95	0
16	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	923.159	0,81	1
17	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	895.610	0,79	0
18	Partai Pelopor	878.932	0,77	2
19	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	0,75	1
20	Partai Merdeka	842.541	0,74	0
21	Partai Sarikat Indonesia	679.296	0,60	0
22	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0,59	0
23	Partai Persatuan Daerah	657.916	0,58	0
24	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.056	0,56	0
Total		113.462.414	100	550

sumber: Pengumuman Hasil Rekapitulasi Perhitungan Suara Pemilu KPU.
Waktu : Rabu, 5 Mei 2004.

IV. KONSOLIDASI DEMOKRASI PASCA-PEMILU 2004

Perkembangan dinamika politik terus berlanjut pasca Pemilu 2004 yang salah satunya terjadi dalam perdebatan yang lebih substantif tentang sistem pemilu pada tahun 2008 ketika dilakukan proses perumusan terhadap RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang kemudian menjadi UU Nomor 10 Tahun 2008. Pembahasan mengenai pilihan sistem pemilu menjadi materi utama yang diperdebatkan, yaitu apakah hendak menggunakan sistem proporsional terbuka, atau proporsional terbuka terbatas, atau kembali

langsung dengan pilihan sistem pemilu adalah beberapa aspek lain dalam sistem pemilu, yaitu pembentukan daerah pemilihan, alokasi kursi tiap daerah pemilihan, ambang batas (*threshold*), dan konversi suara menjadi kursi. Aspek-aspek tersebut menjadi bagian dari proses perumusan terhadap sistem pemilu secara keseluruhan.

Berdasarkan pengalaman pada penyelenggaraan pemilu 2004, terlihat masih adanya beberapa kelemahan mendasar yang menurut partai politik serta fraksi-fraksinya di DPR perlu dilakukan perbaikan. Beberapa kelemahan tersebut diantaranya terkait dengan memperdebatkan sistem proporsional terbuka

yang dinilai belum optimal karena partai politik masih memiliki peran yang sentral. Begitu halnya tentang pembentukan daerah pemilihan beserta alokasi kursi tiap daerah pemilihan agar lebih dekat dengan konstituen (rakyat), serta tentang konversi suara menjadi kursi yang dirasakan belum adil oleh beberapa partai politik besar.

Posisi setiap fraksi dapat dilihat dari Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) atas setiap aspek sistem pemilu tersebut. Fraksi PDI-P melihat bahwa sistem proporsional terbuka harus dipahami secara terbatas, sehingga calon anggota legislatif masih menjadi tanggung jawab partai sebagaimana fungsinya. Hampir sama dengan Fraksi PDI-P, Fraksi Partai Golkar sebagai pemenang Pemilu 2004 menegaskan secara tersurat harus dinyatakan sistem proporsional yang digunakan adalah sistem proporsional terbatas.⁴⁸

Yang patut dicermati adalah posisi fraksi menengah ke bawah seperti Fraksi PAN yang secara tegas meminta sistem proporsional terbuka dengan mempertimbangkan alokasi untuk suara partai.⁴⁹ Fraksi PAN juga

mengusulkan mekanisme suara terbanyak dalam menentukan calon terpilih dan menyetujui rumusan Pemerintah yang ada dalam RUU. Hal ini mendorong terciptanya sebuah sistem yang akuntabel dan transparan bagi rakyat, sehingga rakyat tidak “membeli kucing dalam karung” ketika memilih dalam pemilu.⁵⁰ Fraksi-fraksi lain relatif mengikuti perkembangan di Panitia Khusus (Pansus).

Dalam perjalanan diskursus tentang pemilu, isu tentang pilihan sistem proporsional terus bergulir sehingga ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2003 menghasilkan norma bahwa sistem pemilu yang digunakan adalah “sistem proporsional dengan daftar calon terbuka”. *Electoral formula* atau formula pemilihan yang lebih praktis dimaknai sebagai metode penghitungan perolehan kursi untuk setiap parpol. Data utama yang digunakan adalah perbandingan antara hasil perolehan suara yang diperoleh setiap parpol peserta pemilu dengan perolehan kursi di DPR dari parpol peserta pemilu tersebut. Jika melihat data, maka akan tampak hasil perolehan suara tidak selalu sebanding dengan hasil perolehan kursi.

Partai Kebangkitan Bangsa memperoleh suara terbanyak ketiga dengan 11.989.564 suara atau 10,57% tetapi ketika dikonversi hanya menjadi 52 kursi atau 9,45%. Sementara Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan perolehan suara sebanyak 8.924.764 suara atau 8,15% berhasil memperoleh 58 kursi atau 10,54%, demikian pula dengan Partai Demokrat sebagai parpol baru berhasil memperoleh 8.455.225 suara atau 7,45% tetapi kursinya mencapai 57 kursi atau 10,36%. Bahkan Partai Amanat Nasional (PAN) yang hanya memperoleh suara sebanyak 7.303.324 suara (6,44%) atau berada di urutan ketujuh, tetapi perolehan kursinya sama dengan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), yaitu 52 kursi (9,45%). Dengan data tersebut maka beberapa pihak terutama PKB merasa dirugikan karena *popular votes* tidak sebanding dengan kursi. Hal itu disadari sebagai dampak dari sistem penghitungan

⁴⁸ Lihat Matriks Bahan *Lobby* RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tanggal 12 November 2007. Dokumentasi Sekretariat Pansus, Setjen DPR RI, Jakarta, 2008. Dalam DIM disebutkan PDI-P bahwa sistem proporsional daftar calon terbuka, dengan pemahaman terkandung makna terbatas karena partai menentukan nomor urut calon. Sementara DIM Fraksi Partai Golkar menyebutkan bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas secara eksplisit dicantumkan. Secara lengkap lihat DIM Fraksi-Fraksi RUU Pemilu tahun 2008 dan berdasarkan proses pembahasan di tingkat Panja yang diikuti penulis. Hal ini juga bisa dilihat dalam risalah yang merupakan Pandangan Fraksi PDI-P yang disampaikan oleh Wakil Ketua Pansus RUU Pemilu, Yasona H Laoly dalam setiap proses *lobby*. Hal ini juga disampaikan secara lebih lugas oleh anggota Fraksi PDI-P lainnya yaitu Sutradara Ginting dalam setiap forum *lobby*. Juga terlihat dalam Pandangan Fraksi Partai Golkar yang disampaikan oleh Ketua Pansus RUU Pemilu, Ferry Mursyidan Baldan serta Hardisusilo dalam setiap forum *lobby*. Dokumentasi Sekretariat Pansus RUU Pemilu, 2008. Tidak dipublikasikan.

⁴⁹ *Ibid.* Fraksi PAN awalnya dalam DIM menyatakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dengan mempertimbangkan alokasi untuk suara partai. Namun dalam pembahasan berubah menjadi mekanisme suara terbanyak sebagaimana disampaikan Andi Yuliani Paris (Anggota Fraksi PAN yang juga merupakan salah satu wakil ketua Pansus).

⁵⁰ Dalam pembahasan Fraksi PAN mengubah usulannya menjadi mekanisme suara terbanyak sebagaimana disampaikan Andi Yuliani Paris (Anggota Fraksi PAN yang juga merupakan salah satu wakil ketua Pansus).

perolehan kursi yang menggunakan sistem kuota varian *largest remainder* (sisa suara terbanyak). Partai-partai seperti PPP, Partai Demokrat, dan PAN diuntungkan dengan sisa suara terbanyak karena pada tahap pertama rata-rata belum memperoleh kursi karena tidak mencapai BPP suara partainya di suatu daerah pemilihan. Namun pada tahap kedua, suaranya dianggap sebagai sisa suara, sehingga potensi memperoleh kursi menjadi lebih besar. Apalagi untuk kasus PKB, suara yang diperoleh relatif terkonsentrasi di beberapa wilayah saja seperti Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Berdasarkan kasus tersebut, dorongan untuk memperbaiki sistem pemilu melalui perubahan UU No. 12 Tahun 2003 terus berlanjut. Bukan saja perubahan, namun Pemerintah mempersiapkan draft RUU penggantian yang berisikan semua hal kecuali substansi Bab IV tentang Penyelenggara Pemilu yang sudah “dicabut” dan menjadi undang-undang tersendiri, yaitu UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Substansi lain yang diperbincangkan terkait dengan daerah pemilihan, baik tentang alokasi kursi setiap daerah pemilihan maupun pemetaan daerah pemilihan (batas-batas daerah pemilihan). Berdasarkan pengalaman Pemilu Tahun 2004, terdapat daerah pemilihan yang sulit untuk ditentukan berapa jumlahnya. Jika melihat kuota berdasarkan jumlah penduduk, maka terdapat beberapa provinsi yang tidak mencapai angka 3 kursi.⁵¹ Namun ketentuan undang-undang adalah minimal 3 kursi untuk setiap daerah pemilihan,⁵² sedangkan daerah pemilihan untuk Anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi.⁵³ Atas dasar itulah,

⁵¹ Terdapat beberapa provinsi yang tidak mencapai angka 3 guna memenuhi kuota minimal 3 kursi seperti Provinsi Gorontalo (2,449), Provinsi Maluku Utara (2,442), dan Provinsi Papua Barat (1,794). Lihat Ramlan Surbakti dkk, *Alokasi Kursi DPR 560 ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3 – 6 Kursi, 3 – 8 Kursi, dan 3 – 10 Kursi: Berdasarkan Prinsip Kesetaraan Suara [Pasal 27 ayat (1) UUD 1945] dan Berbasis Data Sensus penduduk 2010*, Perludem dan Kemitraan, Jakarta, 2012.

⁵² Lihat Pasal 46 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁵³ Lihat Pasal 46 ayat (1) huruf a UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

diusulkan agar daerah pemilihan menjadi kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukannya.

Isu lain yang menjadi sentral perdebatan adalah *threshold* atau ambang batas. Terdapat dua konteks yang diperdebatkan, yaitu pemahaman tentang *threshold* dan besaran angka *threshold* dengan tujuan menciptakan sistem multi-partai sederhana. Salah satu pemerhati masalah kepemiluan di Indonesia, August Mellaz menyatakan bahwa secara empiris ketentuan ambang batas merupakan mekanisme efektif menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, dan tidak ada kaitannya dengan jumlah parpol pemilu berikutnya. Selain itu, cara lain yang digunakan adalah pengurangan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dan metode perhitungan. Ada juga mekanisme lain tanpa menggunakan *threshold*, yaitu melalui waktu penyelenggaraan pemilu.⁵⁴ Terhadap pemahaman tentang *threshold*, Pipit Kartawidjaja⁵⁵ seorang ahli Pemilu Indonesia yang tinggal di Jerman menyatakan bahwa penerapan *threshold* tidak ada kaitannya dengan keikutsertaan parpol untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya atau tidak. Pada tahap pembahasan RUU Pemilu tahun 2008, isu ini diangkat oleh Sutradara Gintings dari Fraksi PDI Perjuangan yang menyatakan *threshold* adalah apakah dapat mengikuti penghitungan perolehan kursi atau tidak.⁵⁶

Tentang besaran angka *threshold*, beberapa parpol besar (hasil Pemilu 2004) menginginkan agar angkanya dinaikkan sehingga lebih mudah mencapai tujuan menciptakan sistem multi-partai sederhana dan pada gilirannya menciptakan parlemen yang efektif. Sementara parpol menengah/kecil menginginkan angkanya

⁵⁴ Lihat August Mellaz, *Electoral Threshold dan Penyederhanaan Sistem Kepartaian*, dalam http://augustmellaz.multiply.com/journal/item/6?&show_interstitial=1&u=%2Fjournal%2Fitem, (diakses 4 Februari 2013).

⁵⁵ Berdasarkan Penjelasan Pipit Kartawidjaja kepada Penulis saat Forum Diskusi yang diadakan oleh Indonesia Parliamentary Center, 12 Oktober 2012, di Hotel Santika, Jakarta.

⁵⁶ Disampaikan pada setiap forum *lobby* Pansus RUU Pemilu tahun 2008, Dokumentasi Setjen DPR, Jakarta, 2008.

tidak tinggi, sehingga masih bisa berkiprah dalam pemilu berikutnya atau dapat masuk ke DPR.

Berbagai diskursus ini terus berlangsung hingga akhirnya draft RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dari Pemerintah masuk ke DPR untuk dibahas bersama pada tahun 2007. Berbagai isu tersebut menjadi sentral perdebatan dalam penataan sistem pemilu yang hendak digunakan, khususnya dalam Pemilu 2009.

V. RUU TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD TAHUN 2007

Tanggal 25 Mei 2007 Presiden mengirim Surat Presiden bernomor R-27/Pres/05/2007 perihal Rancangan Undang-Undang di bidang Politik, dan menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD kepada DPR RI serta menugaskan Menteri Dalam Negeri, Menteri Sekretaris Negara, dan Menteri Hukum dan HAM untuk membahas RUU tersebut bersama-sama dengan DPR RI. Selanjutnya Rapat Badan Musyawarah DPR RI tanggal 26 Juni 2007 memberi tugas Panitia Khusus untuk memroses Pembicaraan Tingkat I.⁵⁷

Dalam rangka menindaklanjuti penugasan Bamus tersebut dan berdasarkan Pasal 129 dan Pasal 137 Peraturan Tata Tertib DPR RI, Pansus segera melakukan proses Pembicaraan Tingkat I pada tanggal 11 Juli 2007. Sampai dengan 6 September 2007 Pansus telah mengadakan Rapat Dengar Pendapat (RDP) dan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan 5 (lima) instansi Pemerintah dan 9 (sembilan) organisasi masyarakat. Selanjutnya Pansus mengadakan sosialisasi dan penyerapan aspirasi masyarakat pada tanggal 27 Agustus 2007 sampai dengan 31 Agustus 2007 dengan melakukan kunjungan kerja ke-10 (sepuluh) provinsi. Kegiatan berikutnya adalah mengadakan

⁵⁷ Lihat Laporan Panitia Khusus Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang Pada Rapat Paripurna DPR RI Kamis, 28 Februari 2008, Dokumentasi Sekretariat Pansus, Setjen DPR RI, Jakarta, 2008, tidak dipublikasikan.

rapat-rapat kerja dilanjutkan dengan Rapat Panitia Kerja, Rapat Tim Perumus, dan Rapat Tim Sinkronisasi untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.⁵⁸

Pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dimulai oleh Pansus pada tanggal 11 September 2007 dengan membahas sebanyak 1.386 Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) fraksi-fraksi. Pada Rapat Kerja Pansus Pemilu dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Sekretaris Negara, Menteri Hukum dan HAM pada tanggal 8 Oktober 2007, Pansus telah menyelesaikan seluruh DIM dan memutuskan pembentukan dan menugaskan pembahasan 626 DIM kepada Panitia Kerja (Panja).

Secara keseluruhan, draft RUU tentang Pemilu Anggota, DPR, DPD, dan DPRD yang diajukan Presiden terdiri dari 22 bab dan 290 pasal. Berbagai persoalan yang dinilai penting untuk dilakukan perubahan diangkat oleh Pemerintah. Draft RUU tersebut dilengkapi dengan Naskah Akademis yang berisikan latar belakang, maksud dan tujuan, landasan penyempurnaan baik filosofis, politik, sosiologis, maupun yuridis. Juga dibahas arah dan tujuan serta cakupan penyempurnaan UU No. 12 Tahun 2003, problematika UU No. 12 Tahun 2003, serta materi RUU itu sendiri.⁵⁹ Secara garis besar, Pemerintah mengajukan beberapa substansi pokok atas RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam sebuah Penjelasan Pemerintah atas RUU tersebut yang disampaikan di hadapan Rapat Kerja dengan Pansus tanggal 10 Juli 2007. Dalam penjelasannya, Menteri Dalam Negeri menyampaikan berdasarkan hasil kajian dan evaluasi Pemerintah terhadap UU No. 12 Tahun 2003, dengan beberapa permasalahan berikut:⁶⁰

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Lihat Naskah RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Naskah Akademis RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dokumentasi Setjen DPR RI, Jakarta, 2008.

⁶⁰ Lihat Penjelasan Pemerintah Atas RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri di hadapan Rapat Kerja dengan Pansus tanggal 10 Juli 2007. Dokumentasi Setjen DPR RI, Jakarta, 2008.

1. Penerapan sistem pemilu yang belum konsisten. Sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka pada Pemilu 2004 diberlakukan tidak secara penuh, bahkan Pemerintah menilai sebagai sistem “setengah hati”.
2. Pencalonan Anggota DPR dan DPRD yang belum menjamin kualitas dan kapabilitas calon.
3. Perwujudan sistem politik dengan multi-partai sederhana dilaksanakan dengan mekanisme yang belum optimal seperti tergambar dalam penerapan *electoral threshold*.
4. Penentuan alokasi kursi Anggota DPR yang belum konsisten dengan prinsip *one person one vote one value* (OPOVOV). Artinya alokasi kursi untuk setiap daerah pemilihan harus proporsional berdasarkan jumlah penduduk.
5. Penentuan daerah pemilihan Anggota DPR RI yang menurut Pemerintah pada Pemilu 2004 disebut sebagai daerah pemilihan “akal-akalan” sebagaimana mengutip Pipit Kartawidjaja dan Sidik Pramono (2007).
6. Penentuan alokasi kursi Anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota belum diatur dan dilaksanakan berdasarkan prinsip OPOVOV tadi.
7. Penentuan alokasi kursi Anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota belum diatur dan belum sesuai dengan kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
8. Tata cara pelaksanaan setiap tahapan pemilu.

Melihat beberapa pokok penjelasan Menteri Dalam Negeri di atas, persoalan mendasar dalam penyelenggaraan Pemilu 2004 khususnya yang berlandaskan UU No. 12 Tahun 2003 adalah penggunaan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang “setengah hati” atau tidak konsisten. Melalui naskah RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD ini, Pemerintah berharap dapat menegaskan sistem proporsional yang digunakan adalah sistem

proporsional terbuka dengan makna suara terbanyak.⁶¹

Selanjutnya Pemerintah menyoroti tentang formula pemilihan (*electoral formula*) secara lebih spesifik. Dalam Naskah Akademis RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa sah tidaknya surat suara ditentukan apakah gambar parpol dalam surat suara dicoblos atau tidak. Apabila gambar parpol dicoblos, sedangkan nama calon tidak dicoblos, maka surat suara tetap dianggap sah. Hal ini sangat terkait dengan penerapan sistem proporsional terbuka sebagaimana dikemukakan sebelumnya. Dengan kondisi tersebut, maka yang menentukan calon dan memutuskan siapa yang akan menduduki nomor urut kecil dan seterusnya adalah elit parpol. Hal itu terkait dengan penetapan calon terpilih bahwa yang dapat langsung ditetapkan sebagai calon terpilih adalah calon yang mampu mencapai angka BPP di suatu daerah pemilihan setelah parpolnya dipastikan memperoleh kursi di daerah pemilihan tersebut. Jika tidak mencapai angka BPP, maka mekanisme nomor urut tetap berlaku.⁶²

Terkait isu daerah pemilihan, Pemerintah menilai secara mendasar tidak ada proporsionalitas nilai kursi di setiap daerah pemilihan. Menurut Pemerintah, UU No. 12 Tahun 2003 belum sepenuhnya memperhatikan aspek proporsi jumlah penduduk, yaitu proporsi atau perbandingan antara daerah yang padat penduduknya dan daerah yang jarang penduduknya. Hal ini menimbulkan ketimpangan nilai kursi, karena dalam prakteknya ada “kursi mahal” di daerah pemilihan di Jawa dan ada “kursi murah” di daerah pemilihan di luar Jawa.⁶³ Atas dasar

⁶¹ Lihat Pasal 208 ayat (1) Naskah RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang disampaikan Pemerintah kepada DPR RI. Yang menyebutkan “*Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak masing-masing calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dalam satu partai politik pada satu daerah pemilihan*”.

⁶² Lihat Naskah Akademis RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, *op.cit.*

⁶³ *Ibid.*

itulah Pemerintah mengusulkan dilakukannya penataan daerah pemilihan melalui perubahan basis penghitungan nilai kursi agar tidak terjadi ketimpangan antar-daerah pemilihan serta penataan kembali besaran daerah pemilihan atas dasar perubahan basis penghitungan nilai kursi yang mendekati sama, sehingga jumlah minimal dan maksimal di setiap daerah pemilihan tidak terlalu timpang seperti yang terjadi pada Pemilu 2004.

Mengenai isu *electoral threshold*, Pemerintah menilai bahwa persyaratan *electoral threshold* tidak diterapkan secara konsisten. Upaya untuk memperketat persyaratan parpol peserta pemilu melalui *electoral threshold* dalam kenyataan masih cenderung dipermainkan oleh parpol itu sendiri. Bahkan pada Pemilu 2004 banyak parpol yang “lahir kembali” sebagai partai baru agar dapat mengikuti pemilu berikutnya. Artinya, sepanjang ketentuan administratif sebagai parpol peserta pemilu dapat dipenuhi sesuai UU, maka parpol yang gagal mencapai *electoral threshold* tetap dapat menjadi peserta pemilu berikutnya.⁶⁴ Angka yang disampaikan Pemerintah adalah 5% sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 ayat (2) naskah RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam kesimpulannya, Pemerintah berharap penyempurnaan atas UU No. 12 Tahun 2003 dapat memperbaiki kualitas representasi dan akuntabilitas elit politik serta untuk mendukung penguatan dan efektivitas sistem presidensial.

VI. DINAMIKA POLITIK PEMILU 2009

Secara umum, persiapan Pemilu 2009 dirasakan banyak menemui kendala dan hambatan. Hal itu diakui oleh Ketua KPU saat itu Abdul Hafiz Anshari yang menyatakan bahwa aturan dalam UU No. 10 Tahun 2008 sangat ketat dan detil, namun ternyata banyak kendala dalam menerapkannya. Salah satunya adalah banyaknya Putusan Mahkamah Konstitusi yang kemudian mengubah berbagai aturan KPU yang terkait dengan hal itu, seperti aturan tentang media massa yang diatur dalam Pasal 98 dan Pasal 99 UU No. 10 Tahun

⁶⁴ *Ibid.*

2008.⁶⁵ Oleh karena itu persiapan Pemilu 2009 terkesan tidak sistematis, tidak terstruktur, dan cenderung menurun jika dibandingkan dengan persiapan Pemilu 2004.⁶⁶ Persoalan paling mendasar dalam penyelenggaraan Pemilu 2009 adalah persoalan daftar pemilih yang sangat jauh dari akurat, sehingga kemudian DPR RI membentuk Panitia Angket tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara untuk Memilih yang menyelidiki adanya dugaan pelanggaran hak konstitusional warga negara pada Pemilu 2009 dengan salah satu kesimpulannya sebagai berikut:

Bahwa terbukti secara meyakinkan, telah terjadi pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih pada pemilu legislatif tanggal 9 April 2009 yang disebabkan oleh tidak diterapkannya sistem penyiapan DP4, sistem pematkhiran data pemilih, dan sistem penyusunan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap sebagaimana mestinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Pemerintah dan KPU.⁶⁷

Beberapa pengamat dan ahli pemilu di Indonesia menyatakan bahwa Pemilu 2009 diibaratkan sebagai proses konsolidasi demokrasi, sehingga Pemilu 2009 dapat disebut sebagai pemilu untuk mewujudkan “demokrasi substansial” guna mempercepat terbentuknya “demokrasi yang terkonsolidasi”. Namun menurut Nur Hidayat Sardini hal tersebut tidak tercapai dan bahkan dinilai telah gagal dalam mewujudkan visi

⁶⁵ Lihat http://www.indosiar.com/ragam/persiapan-pemilu-2009_78733.html, wawancara khusus dengan Ketua KPU, Abdul Hafiz Anshari (diakses 4 Februari 2013). Selanjutnya dapat kita lihat isi Pasal 98 UU No. 10 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa KPI dan Dewan Pers melakukan pengawasan atas pemberitaan, penyiaran, dan iklan kampanye pemilu yang dilakukan oleh lembaga penyiaran atau media cetak dan jika terbukti, maka KPI dan Dewan Pers menjatuhkan sanksi sesuai UU ini. Pada Pasal 99 disebutkan berbagai jenis sanksinya.

⁶⁶ Lihat “JPPR: *Persiapan pemilu 2009 Menurun*”, dalam <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/18024-jppr--persiapan-pemilu-2009-menurun> (diakses 4 Februari 2013).

⁶⁷ Lihat Kesimpulan Panitia Angket DPR RI tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara untuk Memilih, Dokumentasi Setjen DPR RI, 2009, tidak dipublikasikan.

dimaksud.⁶⁸ Lili Romli menyatakan bahwa Pemilu 2009 belum sepenuhnya menjalankan demokrasi substansial atau mengarah kepada demokrasi yang terkonsolidasi. Yang terjadi hanya sebuah pragmatisme politik dari para aktor guna mencapai tujuan memperoleh kekuasaan.⁶⁹ Oleh karena itu kehadiran UU No. 10 Tahun 2008 kemudian memperoleh tanggapan masyarakat melalui banyaknya *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

Salah satu materi yang mendapat perhatian publik adalah *judicial review* terhadap Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008. Dalam permohonan yang diajukan oleh Mohammad Sholeh, SH sebagai pemohon Perkara No. 22/PUU-VI/2008 dinyatakan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU No. 10 Tahun 2008 semangatnya telah keluar dari pemilihan umum yang jujur dan adil, karena apabila Pemohon dipilih oleh rakyat ternyata hak Pemohon dipasung oleh pasal tersebut, sehingga suara Pemohon apabila tidak mencapai 30% (tiga puluh per seratus) dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) menjadi sia-sia. Selanjutnya Sutjipto, SH, M.Kn; Septi Notariana, SH, M.Kn; dan Jose Dima Satria, SH, M.Kn untuk perkara No. 24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa pada dasarnya setiap pemenang pemilu adalah berdasarkan suara terbanyak, demikian juga seseorang yang terpilih tentu dipilih dan mewakili daerah pemilihannya. Apabila pemenang pemilu tidak didasarkan pada suara terbanyak serta yang terpilih tidak mewakili pemilih maupun daerah pemilihannya tentu hal ini akan merugikan hak konstitusional warga negara yang menjadi peserta pemilu maupun merugikan hak konstitusional para pemilih apabila orang yang dipilihnya tidak mewakili daerahnya.⁷⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap hal tersebut di atas menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara

⁶⁸ Lihat Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Pengantar: Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, Fajar Media Press, Yogyakarta, 2011, h. vi.

⁶⁹ Lili Romli (editor), *Pemilu 2009, op.cit....*,

⁷⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008.

Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁷¹ Putusan MK menyatakan bahwa ketentuan keterpilihan seseorang ditentukan melalui suara terbanyak. Dalam pertimbangannya MK menyatakan:

“Bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.”⁷²

Dalam Pemilu 2009 yang menggunakan UU Nomor 10 Tahun 2008, cara penghitungan perolehan kursi sangat rumit dengan mencoba memberikan pengaturan yang dinilai adil terhadap adanya kesenjangan pada Pemilu 2004.⁷³ Mekanisme penghitungan dilakukan secara berjenjang hingga tahap III serta alokasi kursi untuk setiap daerah pemilihan adalah 3-10 kursi. Gagasan untuk meminimalisasikan kesenjangan tersebut disampaikan oleh Fraksi PDI Perjuangan dengan mengajukan metode *highest average* atau rata-rata tertinggi.⁷⁴ Secara rinci Pasal 205 UU

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ Lihat DIM Nomor 1048 RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Fraksi PKB menambahkan butir baru yang substansinya menilai ada ketidakadilan dalam proses penghitungan kursi pada tahap II. Dalam DIM-nya Fraksi PKB menyatakan bahwa menyangkut sisa suara hasil penghitungan suara tahap kedua diakumulasi ke atas (tingkat yang lebih tinggi). Hal ini diperlukan untuk menerapkan prinsip OPOVOV secara konsisten dan meminimalisasi suara terbuang. Dokumentasi Pansus DPR RI, 2008, tidak dipublikasikan.

⁷⁴ Lihat DIM Nomor 1048 RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Fraksi PDI Perjuangan memberikan catatan bahwa Jika pembagian tahap kedua dilakukan dengan cara membagi kursi satu demi satu kepada partai politik yang

Nomor 10 Tahun 2008 menyebutkan metode penghitungan perolehan kursi sebagai berikut:

Pasal 205

- 1) Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas hasil penghitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan Pasal 202 di daerah pemilihan yang bersangkutan.
- 2) Dari hasil penghitungan seluruh suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan angka BPP DPR.
- 3) Setelah ditetapkan angka BPP DPR dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap pertama dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP DPR.
- 4) Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.
- 5) Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga dengan cara seluruh sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.
- 6) BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah sisa kursi.
- 7) Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada

memiliki sisa suara paling besar pada penghitungan perolehan kursi tahap pertama maka dikhawatirkan kasus yang terjadi pada Pemilu 2004 akan terulang kembali. Hal itu terkait dengan rumusan Pasal 206 draft RUU tersebut terkait mekanisme penghitungan kursi tahap II yang menyebutkan pada huruf d yaitu “*penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan dengan cara membagi kursi satu demi satu kepada partai politik yang memiliki sisa suara paling besar pada penghitungan perolehan kursi tahap pertama*”. Dokumentasi Pansus DPR RI, 2008, tidak dipublikasikan.

ayat (5) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada partai politik yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka mekanisme penghitungan kursi dapat dibagi menjadi 3 (tiga) tahap, meskipun sesungguhnya dalam pasal-pasal selanjutnya, yaitu Pasal 206 sampai Pasal 210 menunjukkan adanya kondisi yang tidak pasti secara terus menerus yang ditandai dengan adanya frase “dalam hal” yang bermakna terdapat kondisi yang tidak tuntas yang kemudian ditutup dengan Pasal 210 yang bersifat imperatif kepada KPU untuk mengatur lebih lanjut.⁷⁵

Penjabaran selanjutnya dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilu, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009 dalam implementasinya kemudian menimbulkan banyak persoalan yang ditandai dengan banyaknya permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) serta Mahkamah Agung (MA). Persoalan berlanjut ketika proses penghitungan perolehan kursi oleh KPU pasca-pelaksanaan Pemilu 2009.⁷⁶

KPU mengakui sangat sulit menentukan formula yang sesuai dan pas dengan apa yang dimaksud para pembuat UU Pemilu.⁷⁷ Bahkan sempat terjadi pertemuan konsultasi antara KPU dengan mantan anggota Pansus Pemilu di Komisi II DPR RI yang dihadiri oleh Menteri Hukum

⁷⁵ Lihat Pasal 205 – Pasal 210 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal-pasal tersebut mengatur penghitungan perolehan kursi untuk DPR yang bertingkat hingga tahap III, meskipun dalam UU tersebut sesungguhnya lebih dari 3 tahap dengan melihat ketentuan Pasal 206 sampai Pasal 210.

⁷⁶ Terhadap Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009, beberapa calon anggota DPR mengajukan uji materi ke Mahkamah Agung seperti yang dilakukan oleh Zaenal Ma'arif (Partai Demokrat/Jateng V). Hal yang sama dilakukan oleh Deddy Djamaludin Malik (Jabar II) dari PAN.

⁷⁷ Hasil pertemuan penulis dengan KPU tanggal 12 Januari 2011 yang disampaikan Kepala Biro Hukum Setjen KPU di kantor KPU Jalan Imam Bonjol Jakarta.

dan HAM Andi Mattalatta guna membahas bagaimana sesungguhnya pola penghitungan kursi yang dimaksud oleh UU Nomor 10 Tahun 2008. Hasilnya Komisi II memastikan rumusan dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih, dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009 sejalan dengan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.⁷⁸

Gambaran rumitnya mekanisme penghitungan perolehan kursi pada Pemilu 2009 dapat dilihat dari perolehan kursi DPR hasil Pemilu 2009 yang menunjukkan adanya perubahan perolehan kursi sebelum adanya Putusan MK dan pasca-Putusan MK bagi parpol yang lolos ambang batas 2,5% seperti terlihat pada tabel berikut.

Penetapan Perolehan Kursi Parpol Peserta Pemilu Anggota DPR dalam Pemilu 2009 tertanggal 11 Mei 2009 dan Keputusan KPU Nomor 286/kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR secara nasional dalam Pemilu tahun 2009 tertanggal 24 Mei 2009 yang berkaitan dengan Pasal 205 ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Hal tersebut menunjukkan bahwa metode penghitungan perolehan kursi pada Pemilu 2009 menjadi sumber persoalan dalam memastikan perolehan kursi dari setiap parpol peserta Pemilu 2009.

Persoalan ini berawal dari adanya pandangan dan penilaian terutama dari PKB yang melihat bahwa hasil Pemilu 2004 (perolehan kursi) tidak mencerminkan perolehan suara setiap parpol. Kasus PKB menunjukkan bahwa secara *popular votes* perolehan suara partai tersebut secara nasional berada di peringkat ketiga dengan 11.989.564 suara atau 10,57% dengan 52 kursi,

Tabel 3
Perolehan Kursi DPR dan Suara Parpol Peserta Pemilu 2009

No.	Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Perolehan Kursi
1.	Partai Demokrat	21.703.137	148
2.	Partai Golongan Karya	15.037.757	106
3.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091	94
4.	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	57
5.	Partai Amanat Nasional	6.254.580	46
6.	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	38
7.	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	28
8.	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	26
9.	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870	17

Sumber: Buku Laporan Kinerja DPR RI Periode 2009-2014 Tahun Pertama, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2010 dan Hasil Rekapitulasi Suara Pemilu 2009 di KPU dalam www.KPU.go.id. (diolah)

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74-94-80-67/PHPU.C.VII/2009 tanggal 11 Juni 2009 tentang Permohonan Lima Partai Politik, MK mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian khususnya pembatalan Keputusan KPU Nomor 259/kpts/KPU/Tahun 2009 tentang

tetapi ternyata perolehan kursinya tidak berbeda dengan PAN yang hanya memperoleh 7.303.324 atau 6,44% (urutan ketujuh) dengan 52 kursi. Melihat kondisi tersebut, maka dilakukan sebuah politik penghitungan perolehan kursi yang diatur dalam Pasal 205 UU Nomor 10 Tahun 2008 yang menarik sisa suara ke provinsi (pada tahap III) untuk dihitung BPP baru dan selanjutnya didistribusikan kepada parpol yang memiliki sisa suara terbanyak secara berurutan sampai habis. Persoalannya adalah ketika sisa suara ditarik ke provinsi, maka akan sulit menentukan parpol tertentu berhak di

⁷⁸ Pertemuan konsultasi tersebut dilaksanakan tanggal 5 Mei 2009 sehubungan dengan adanya perbedaan tafsir terhadap pola penghitungan kursi tahap II dan tahap III yang sudah tertuang dalam Peraturan KPU Nomor 15 tersebut terutama yang dikemukakan oleh Fraksi PDI Perjuangan melalui juru bicaranya Yasona H. Laoly. Catatan Sekretariat Komisi II DPR RI, 2009, tidak dipublikasikan.

daerah pemilihan tertentu, meskipun KPU sudah membuat sebuah simulasi yang ternyata tidak jelas dan sulit diimplementasikan.⁷⁹ Proses perubahan tersebut dilakukan pada saat pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD melalui serangkaian *lobby* antar-fraksi guna mencari format pemilu yang dinilai memiliki dimensi keadilan bagi parpol peserta pemilu yang memperoleh *popular votes* tinggi. Pada proses pembahasan dan *lobby-lobby* antar-fraksi terjadi interaksi politik yang memberikan pengaruh besar dalam penentuan metode atau mekanisme penghitungan perolehan kursi menurut UU Nomor 10 Tahun 2008 tersebut. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa penerapan Pasal 205 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, Mahkamah Konstitusi membatalkan Keputusan KPU, baik berdasarkan penafsiran gramatik maupun berdasarkan filosofinya. Menurut Mahkamah Konstitusi, penghitungan suara seharusnya dilakukan dengan cara menarik semua sisa suara dari semua daerah pemilihan (di tingkat provinsi), bukan hanya sisa suara dari dapil yang masih memiliki kursi sisa, seperti yang diterapkan oleh KPU.⁸⁰

VII. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Sebagai penutup dikemukakan beberapa kesimpulan dan rekomendasi. Adapun kesimpulan yang diperoleh sebagai berikut:

1. Masa transisi demokrasi di Indonesia yang ditandai melalui 3 (tiga) kali pemilu yaitu

⁷⁹ Lihat Bahan Simulasi (*Booklet*) KPU tentang Penghitungan Kursi Parpol dan Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR dan DPRD Pada Pemilu 2009 yang diterbitkan KPU guna mempermudah pemahaman, tetapi prakteknya justru tidak memberikan kejelasan yang dibuktikan banyaknya gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Lihat Juga Lihat Daftar Perkara Diperiksa MK 2009 (s/d Maret 2009), *Majalah Konstitusi*, Nomor 27 – Maret 2009, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. Juga Lihat Daftar Perkara Diperiksa MK 2009 (hingga 30 April 2009) serta Daftar Putusan MK yang diregistrasi 2009 hingga 30 April 2009, *Majalah Konstitusi*, Nomor 28 – April 2009, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

⁸⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 74-94-80-59-67/PHPU.C-VII/2009 mengenai penerapan Pasal 205 ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Penghitungan Kursi Tahap III dalam Pemilihan Umum Anggota DPR RI dan DPD RI Tahun 2009.

tahun 1999, 2004, dan 2009 belum mampu mengantarkan Indonesia ke masa atau fase konsolidasi demokrasi. Hal ini karena dalam tiga kali pemilu tersebut, perdebatan sistem pemilu yang akan digunakan belum juga tuntas, sehingga setiap menjelang pemilu dilakukan perubahan atau bahkan penggantian terhadap Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif.

2. Hingga penyelenggaraan Pemilu 2009 yang diibaratkan sebagai proses konsolidasi demokrasi, sehingga Pemilu 2009 dapat disebut sebagai pemilu untuk mewujudkan “demokrasi substansial” guna mempercepat terbentuknya “demokrasi yang terkonsolidasi”, tetapi kenyataannya menurut penilaian penulis dan dibenarkan beberapa ahli pemilu, hal tersebut tidak tercapai dan bahkan dinilai telah gagal dalam mewujudkan visi dimaksud. Artinya bahwa Pemilu 2009 belum sepenuhnya menjalankan demokrasi substansial atau mengarah kepada demokrasi yang terkonsolidasi. Yang terjadi hanya sebuah pragmatisme politik dari para aktor guna mencapai tujuan memperoleh kekuasaan
3. Perdebatan yang muncul diantara fraksi-fraksi lebih bersifat perdebatan elitis dan hanya merupakan pertukaran kepentingan antar fraksi, sehingga hasilnya tidak optimal membentuk sebuah disain sistem pemilu yang baik dan kompatibel sesuai apa yang dibutuhkan oleh Indonesia.
4. Seharusnya, Indonesia harus benar-benar memahami apa yang disampaikan Larry Diamond bahwa masa transisi adalah titik awal atau interval antara rezim otoritarian dan rezim demokratis. Transisi dimulai dari keruntuhan rezim otoritarian lama yang kemudian diikuti atau berakhir dengan pengesahan lembaga-lembaga politik dan aturan politik baru di bawah payung demokrasi. Masa selanjutnya masuk ke dalam fase konsolidasi demokrasi. Yang terjadi adalah terdapat kecenderungan kembali ke rezim otoritarian yang ditandai oleh perumusan undang-undang tentang

pemilu sangat bersifat elitis dan minim keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusannya atau bersifat *unfair* dan *undemocratic* sebagaimana konsep C. Wright Mills.

5. Beberapa fakta yang bisa menunjukkan belum masuknya Indonesia ke fase konsolidasi melalui pemilu adalah banyaknya gugatan terhadap UU tentang pemilu ke Mahkamah Konstitusi dan sebagian dikabulkan, sehingga merubah disain pemilu dalam undang-undang dan pada gilirannya harus dilakukan re-disain sistem pemilu guna mewujudkan demokrasi substansial dan menuju fase konsolidasi demokrasi.

B. Rekomendasi

Selanjutnya dapat disampaikan rekomendasi untuk perbaikan ke depan yaitu:

1. Harus dilakukan re-disain ulang terhadap penataan sistem pemilu guna mewujudkan demokrasi substansial melalui penataan peraturan perundang-undangan secara menyeluruh dan menghasilkan sebuah kitab undang-undang pemilu.
2. Bagi anggota DPR dan Pemerintah yang memiliki kewenangan membahas RUU, harus melibatkan para *stakeholders* termasuk masyarakat sipil dalam melakukan re-disain sistem pemilu dan mewujudkan demokrasi substansial hingga tercapai fase konsolidasi demokrasi

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asfar, Muhammad dkk, *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Pusat Studi Demokrasi dan HAM, Surabaya, 2002.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1999.
- Evans, Kevin Raymond, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, PT Arise Consultancies, Jakarta, 2003.
- Feith, Herbert, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 1999.
- Haris, Syamsuddin (Editor), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia – PPW LIPI, Jakarta, 1998.
- Huntington, Samuel, *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.
- Keliat, Makmur dkk (Eds), *Selamatkan Pemilu, Agar Rakyat Tak Ditipu Lagi*, The Ridep Institute, Jakarta, 2001.
- Lijphart, Arend, *Electoral System and Party System, A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York, Oxford University Press, 1994.
- Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- Mills, C. Wright, *The Power of Elite*, Oxford University Press Inc, Oxford, 1956.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead, *Transisi Menuju*

- Demokrasi, Tinjauan Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta, 1993.
- Roskin, Michael G. dkk, *Political Science: An Introduction*, Ninth Edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 07458, 2006.
- Rauf, Maswadi, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, tanggal 1 November 1997.
- Romli, Lili, Eds, *Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi*, Pengantar Ferry Mursyidan Baldan, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI, Jakarta, 2008.
- Sardini, Nur Hidayat, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Pengantar: Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, Fajar Media Press, Yogyakarta, 2011.
- Subekti, Valina Singka, *Proses Perubahan UUD 1945 di MPR RI 1999-2002 Dalam Transisi Demokrasi di Indonesia*, Disertasi, Program Studi Ilmu Politik, Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Jakarta, 2006.
- Varma, S.P. *Teori Politik Moderen*, Rajawali Press, Jakarta, 1990.
- Peraturan Perundang-Undangan, Keputusan/ Putusan Lembaga Negara, dan Dokumen**
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Pidato Pengantar Menteri Dalam Negeri RI pada Penyerahan 3 RUU bidang Politik (Kepartaian, Pemilihan Umum dan Susduk DPR/MPR/DPRD) ke DPR RI, tanggal 2 Oktober 1998, Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI, dan Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilu tanggal 14 Oktober 1998.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74-94-80-67/PHPU.C.VII/2009 tanggal 11 Juni 2009 tentang Permohonan Lima Partai Politik.
- Naskah Akademis RUU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Kementerian Dalam Negeri RI, Jakarta, 2008.
- Penjelasan Pemerintah Atas Rancangan Undang Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Jakarta, 10 Juli 2007.
- Lampiran UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilu, Sekretariat Pansus DPR RI, Jakarta, 1999.
- Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sekretariat Pansus DPR RI, Jakarta, 2003.
- Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Sekretariat Pansus DPR RI, Jakarta, 2008.
- Bahan Lobby-Lobby Pansus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Sekretariat Pansus DPR RI, Jakarta, 2008, tidak dipublikasikan.
- Catatan Rapat Paripurna DPR RI tanggal 28 Februari 2008 dan tanggal 3 Maret 2008, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2008.

Buku Laporan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Tahun Pertama Periode 2009 – 2014, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2010

Situs

August Mellaz, *Electoral Threshold dan Penyederhanaan Sistem Kepartaian*, dalam http://augustmellaz.multiply.com/journal/item/6?&show_interstitial=1&u=%2Fjournal%2Fitem, (diakses 4 Februari 2013).

http://www.indosiar.com/ragam/persiapan-pemilu-2009_78733.html, wawancara khusus dengan Ketua KPU, Abdul Hafiz Anshari (diakses 4 Februari 2013).

“JPPR: *Persiapan pemilu 2009 Menurun*”, dalam <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/18024-jppr--persiapan-pemilu-2009-menurun> (diakses 4 Februari 2013).

<http://www.kpu.go.id/Sejarah/pemilu1999.html>

<http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1995/02/26/0004.html> (diakses 17 September 2012).

<http://poleksosbud.wordpress.com/sistem-pemilu/> (diakses 17 September 2012).

<http://www.negarahukum.com/hukum/sistem-pemilihan-umum.html> (diakses 20 November 2012).

Fariz Maulana Akbar, *Menakar Demokrasi: Mayoritas atau Konsensus*, dalam Opini 4 Oktober 2010, <http://politik.kompasiana.com/2010/10/04/menakar-demokrasi-mayoritas-atau-konsensus-278571.html>.