PERIHAL PEMILU

SIGIT PAMUNGKAS

LABORATORIUM JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN
DAN JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN
UNIVERSITAS GADJAH MADA
2009

PERIHAL PEMILU

Sigit Pamungkas

ISBN: 978-979-17018-4-6

Desain Sampul dan Tata Letak:

Megatama

Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan

dan Jurusan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik

Universitas Gadjah Mada

Jl. Socio Justicia 2 Bulaksumur Yogyakarta 55281

www.ip.fisipol.ugm.ac.id

Telp. (0274) 563362 ext 212

xxiv + 236 Halaman

16 x 21 cm

Cetakan Pertama: Februari 2009

Pengantar Penulis

Studi tentang pemilu merupakan 'inti' dalam studi ilmu politik, disamping studi tentang kepartaian. Di semua program studi ilmu politik dan ilmu pemerintahan, studi tentang pemilu menjadi studi wajib, tidak terkecuali universitas-universitas di luar negeri. Beberapa universitas ada yang menempatkan studi tentang pemilu sebagai pokok bahasan tersendiri, ada pula yang menyatukannya dalam satu label studi pemilu dan kepartaian.

Sebagai inti dalam studi ilmu politik, terdapat kelangkaan literatur yang membahas secara baik tentang pemilu. Kalaupun ada, sebagian bergerak pada wilayah yang terlalu teoritis --terutama literatur berbahasa asing dan terjemahan Indonesia tentang pemilu, dan sebagian yang lain berbicara tentang praktek pemilu di Indonesia. Buku ini berusaha mengatasi dua titik ekstrim itu dengan menuliskannya dalam satu buku.

Dalam perjalanan mengajar Mata Kuliah Pemilu di JIP Fisipol UGM, bersama (alm) Riswandha Imawan, I Ketut Putra Erawan, dan Muhammad Najib, ide menulis buku ini muncul. Selain mendokumentasikan catatan-catatan perkuliahan, penulis juga bermaksud mengatasi kelangkaan literatur pemilu seperti yang telah penulis sebutkan. Pertanyaan-pertanyaan 'kecil' yang muncul dari mahasiswa dalam ruang kelas, diskusi-diskusi dan pembimbingan skripsi terkait dengan isu partai dan pemilu semakin memicu penulis untuk menulis buku ini. Kepada mereka, Pak

Ris, Mas Ketut, dan Mas Najib serta mahasiswa-mahasiswa saya, terutama peserta Mata Kuliah Pemilu, penulis mengucapkan terimakasih.

Buku ini mengantarkan pembaca untuk memahami konsep-konsep dasar dalam pemilu dan pemilu-pemilu yang berlangsung di Indonesia. Pembahasan dilakukan secara sederhana dan ringkas dengan tetap menjaga kualitas substansi.

Bagian pertama buku ini membahas posisi pemilu dalam negara demokrasi, unsur-unsur sistem pemilu, sistem pemilu, dan lembaga penyelenggara pemilu. Pada bagian kedua, dibahas tentang pemilu-pemilu di Indonesia, seperti Pemilu 1955, pemilu Orde Baru, dan Era Reformasi. Pada setiap pembahasan dijelaskan tentang pemilih dan peserta pemilu, sistem, hasil, dan implikasi dari setiap pemilu.

Buku ini dapat selesai atas bantuan banyak pihak. Kolega-kolega di Jurusan Ilmu Pemerintahan menjadi bagian penting sehingga buku ini dapat hadir dihadapan pembaca. *Epistemic Community* di JIP, Josef Riwu Kaho, Sri Djoharwinarlien, Haryanto, Ratnawati, Pratikno, Cornelis Lay, Purwo Santoso, Bambang Purwoko, I Ketut Putra Erawan, Abdul Gafar Karim, AAGN Ari Dwipayana, Amalinda Savirani, Mada Sukmajati, Wawan Masudi, Nur Azizah, Nanang Indra Kurniawan, Miftah Adhi Ikhsanto, Hasrul hanif, dan Longgina Nova Dona Bayo, turut mendorong buku ini menjadi ada. Mereka adalah intelektual-intelektual yang luar biasa. Tidak ketinggalan Asisten Jurusan, Titik Widayati dan Utan Parlindungan.

Penulis juga harus berterimakasih kepada almarhum Afan Gaffar dan Riswandha Imawan, semoga Allah swt., menempatkannya di tempat yang mulia, dimana penulis pernah menjadi santri, asisten mata kuliah dan kolega dari beliau berdua. Ketertarikan penulis tentang tema kepartaian dan pemilu adalah berkat dorongan beliau.

Keluarga penulis, Linda Sudeni istriku, dan anak-anakku Rajendra MAM, dan Daniswara AS., adalah nama-nama yang tidak mungkin untuk tidak disebut dalam buku ini. Mereka permata hati yang mengisi hari-hari penulis dengan penuh keceriaan. Istriku menjadi editor penting dan tangguh dalam buku ini.

Kepada pembaca, semoga buku ini bermanfaat. Input sangat dibutuhkan untuk penyempurnaan buku ini. Akhirnya, penulis harus menyatakan bahwa keseluruhan kekurangan isi dari buku ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Yogyakarta, Januari 2009

Sigit Pamungkas

Pemilu: Sebuah *Token of Membership?*

Abdul Gaffar Karim

Pernahkah kita memperhatikan dengan seksama barang-barang yang kita miliki? Pernahkah kita sadari bahwa barang milik kita yang *over-priced* dibandingkan dengan fungsi dasarnya? Misalnya, mungkin tidak pernah kita tanyakan pada diri sendiri, mengapa kita membeli dan memakai cincin emas atau platinum, padahal cincin dari logam biasa juga bisa dihias indah dan berasa sama di jari yang mengenakannya. Barangkali tak pernah pula kita tanyakan, misalnya, mengapa kita memakai dasi sutra buatan Pierre Cardin dengan jepitan emas produk bertatahkan intan, padahal dasi satin yang dibeli di pasar grosiran pastilah tak akan beda rasanya di kerah baju kita. Atau sangat boleh jadi kita tak pernah tanya mengapa kita pakai pena Montblanc padahal pulpen merek Pilot juga bisa digunakan untuk menandatangani kesepakatan proyek bernilai miliaran rupiah sekalipun. Dan seterusnya. Jika kita sempat mempertanyakan semua itu, kira-kira apakah jawabnya?

Mungkin, jawabannya karena semua itu adalah *token of membership* ketika kita ingin diakui sebagai bagian dari suatu level atau kelompok sosial tertentu dalam masyarakat. Barang-barang itu jelas kita bayar dengan

harga yang jauh di atas makna fungsionalnya. Yang lebih menentukan pertimbangan kita dalam membeli barang-barang tersebut adalah nilai simboliknya. Uang yang kita keluarkan untuk membeli barang merupakan *token of membership fee* yang telah kita anggap lazim. Mahal tak masalah, yang penting kita telah menjadi bagian dari sebuah komunitas setelah membayarnya. Bukankah begitu?

***

Sangat boleh jadi, pemilihan umum (pemilu) pada taraf tertentu telah menjadi *token of membership* bagi sebuah negara jika ingin bergabung dalam sebuah mars peradaban bernama demokrasi. Pemilu adalah salah satu ornamen paling penting dalam modernitas politik, semenjak demokrasi dan manifestasi proseduralnya menjadi pilihan yang nyaris tunggal bagi penyelenggaraan negara.

Salah satu kredo paling penting yang banyak dipegang manusia modern adalah apa yang dirumuskan filsuf Prancis René Descartes (1596-1650), 'cogito ergo sum' ('I think, therefore I am; 'aku berpikir, karenanya aku ada'). Dewasa ini, demokrasi pun bisa dirumuskan dalam kredo senada: 'aku berdemokrasi, karenanya aku ada'. Sangat sedikit orang, kelompok orang, atau bangsa yang secara tegas menolak sentralitas gagasan demokrasi dalam ide politik modern. Pun dengan cara yang sama, pemilu sebagai salah satu bagian dari prosedur demokrasi telah menjadi harga mati yang ditolak kecuali oleh sekelompok kecil kalangan. Pemilu adalah 'tanda keanggotaan' yang penting untuk dimiliki oleh banyak negara ketika mereka ingin diakui sebagai bagian dari masyarakat demokrasi dunia. Bahwa sebagai sebuah prosedur demokrasi itu pemilu meminta harga yang sangat mahal (terlebih dalam sistem presidensial dimana eksekutif memerlukan mandat langsung dari rakyat, terlepas dari mandat untuk legislatif). Barangkali tak dianggap masalah berarti

mengingat kebutuhan akan identifikasi diri dari sebuah negara demokratis. Menariknya, bahkan negara yang sebenarnya non-demokratis sekalipun juga turut melaksanakan pemilu untuk mengisi posisi-posisi politik. Terkait dengan proposisi bahwa kerap kali pemilu sekedar merupakan cara untuk mengklaim sebagai negara demokratis, dengan sangat tepat Shiveli menggambarkan:[1]

> *Today elections are widespread around the world, even though a number of the world's states are not democracies. Many non-democratic states, such as the pre-1989 Soviet Union, have held them regularly. Why are elections so in vogue?*
>
> *Part of the answers, of course, is that democracy is a word that purrs with respectability. Even states that are not democratic wish to appear democratic, and holding elections is one of the forms of democracy even if the state is not democratic.*
>
> *A second reason is that elections can serve more purpose for the state that merely the democratic one of allowing the mass of people to help in the selection of leaders and policies. Elections were invented to make democracy possible; but once invented, they turned out to have further uses.*

Tentu saja semua ini tak dimaksudkan untuk mengatakan bahwa pemilu bukanlah aspek penting dalam proses politik. Bahkan dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan elemen sentral dalam proses rekrutmen politik modern. Pemilu juga merupakan titik penyeimbang antara kebutuhan akan sirkulasi elit di satu sisi, dengan keperluan adanya jaminan kontinuitas sistem di sisi yang lain. Selain itu, pemilu

---

1 Shivelli 2005: 225.

juga merupakan salah satu ukuran terpenting bagi derajat partisipasi politik di sebuah negara.[2] Yang tak kalah pentingnya, terwujudnya pemilu yang bebas biasanya merupakan indikator mulai bekerjanya energi-energi reformasi di negara yang sedang mengalami transisi dari otoritarianisme.

***

Indonesia termasuk negara yang sering terombang-ambing perubahan politik besar-besaran yang berulang. Demokrasi di negeri tercinta ini juga mengalami naik-turun yang cukup signifikan. Tak beda dengan kecenderungan umum di banyak negara, perubahan politik serta naik-turunnya kualitas demokrasi di negara ini juga berimplikasi pada (dan karenanya dapat diamati manifestasinya di) dalam penyelenggaraan pemilu, keluhan-keluhan utama tentang kualitas demokrasi di masa pemerintahan Orde Baru antara lain dialamatkan pada penyelenggaraan pemilu yang intimidatif dan penuh kecurangan. Sebaliknya, kebanggaan akan era reformasi pun senantiasa dinisbatkan pada kemampuan bangsa kita untuk menyelenggarakan pemilu multi-partai yang bebas, jujur dan adil semenjak tahun 1999.

Kendati begitu, pemilu di Indonesia tak selalu mudah dipahami oleh publik dan para pemilih. Regulasi yang senantiasa berubah-ubah memiliki sumbangsih sangat besar terhadap kebingungan akan sistem dan tata cara pemilu kita. Sementara itu, informasi yang lengkap tentang pemilu di Indonesia tak selalu mudah untuk ditemui.

Buku yang sedang Anda pegang ini berusaha memotret hal-ihwal pemilu-pemilu di Indonesia dari tahun 1955 hingga 2004. Kontribusi terpenting buku ini bagi kajian politik di Indonesia adalah gambarannya yang menyeluruh tentang berbagai aspek dalam pemilu, mulai dari

2 Axford et al. 2002: 147.

regulasi (termasuk tata cara pemberian suara dan metode konversi suara menjadi kursi), peta partai politik, hingga konfigurasi politik yang dihasilkan oleh pemilu. Yang juga sangat esensial, buku ini menyajikan ulasan-ulasan teoritik tentang pemilu. Dengan demikian, buku ini akan sangat bermanfaat bagi spektrum pembaca yang luas. Bagi mereka yang berada di lingkungan akademik (peneliti, dosen, mahasiswa), buku ini termasuk upaya pionir untuk secara khusus menyediakan referensi konseptual tentang pemilu dalam bahasa Indonesia. Kendati dimaksudkan sebagai ulasan introduktori tentang pemilu, namun elaborasi teoritik dalam buku ini boleh dibilang lengkap. Bagi masyarakat awam, buku ini bisa memberikan gambaran yang sangat utuh tentang bagaimana pemilu Indonesia dikelola. Pembaca bisa membangun pengetahuan yang utuh tentang tata cara penyelenggaraan pemilu di negara ini, dan bagaimana suara mereka dalam pemilu diolah dan diterjemahkan menjadi kursi jabatan publik.

Kalaupun ada kelemahan dalam buku ini, barangkali itu adalah absennya ulasan yang memadai tentang konflik yang muncul dalam pemilu-pemilu di Indonesia. Di luar isu-isu elektoral, konflik dalam pemilu sebenarnya sangat menarik untuk dibahas, terutama karena konflik-konflik itu menggambarkan situasi umum politik negeri ini. Pada tahun 1955, misalnya, konflik dalam pemilu kerap terkait dengan ketegangan daerah yang luar biasa marak waktu itu. Atau kalau tidak, konflik dalam pemilu 1955 banyak terkait dengan penyalahgunaan birokrasi oleh PNI yang merupakan partai terkuat waktu itu.[3] Selama pemilu Orde Baru, konflik sangat terpola antara negara (yang direpresentasikan oleh Golkar dengan dukungan birokrasi dan militer) dan masyarakat (yang bisa dianggap

3 Feith 1962, 1977.

sebagian terrepresentasi PPP atau PDI).[4] Sementara itu, dalam pemilu-pemilu pasca jatuhnya Soeharto, konflik kerap bersifat horizontal antara elemen masyarakat, terkait dengan proses pemilu maupun ketegangan dalam partai politik yang berimbas pada pemilu.

Meski demikian, kelemahan kecil tersebut sama sekali tak mengurangi makna kontributif buku ini. Kenyataan bahwa tak lama setelah buku ini terbit segera dilangsungkan pemilihan umum yang ketiga di masa reformasi juga memberikan nilai tambah padanya. Bagaimana pergeseran-pergeseran regulasi, dan apa konsekuensinya bagi proses pemilu 2009 bisa dipelajari dari buku ini.

Selamat membaca.

Abdul Gaffar karim adalah dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM
(http://agkarim.staff.ugm.ac.id)

4 Pemilu-pemilu dalam masa Orde Baru dicatat antara lain dalam Liddle 1992.

Referensi:

Axford, Barrie, et al. 2002. Politics: An Introduction. New York: Routledge.

Feith, Herberth. 1962. The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia. Ithaca: Cornell University Press.

Feith, Herberth. 1977. The Indonesian Elections of 1955. Ithaca: Interim Report Series, Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornel University.

Liddle, R William. 1992. Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik. Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial.

Shively, W. Philips. 2005. Power & Choice: An Introduction to Political Science. New York: McGraw-Hill.

Daftar Isi

Pengantar Penulis iii
Pemilu: Sebuah *Token of Membership?* vii
Daftar Isi xv

BAGIAN I: KONSEP-KONSEP DASAR PEMILU 1

BAB 1 - PEMILU DAN DEMOKRASI 3
A. Pendahuluan 3
B. Fungsi Pemilu 5
C. Tipologi Pemilu 9
D. Syarat Pemilu Demokratis 14

BAB 2 - UNSUR-UNSUR SISTEM PEMILU 19
A. Pendahuluan 19
B. Unsur-Unsur Sistem Pemilu 21
1. Penyuaraan (Balloting) 22
2. Besaran Distrik (District Magnitude) 23
3. Pembuatan Batas-Batas Representasi/Pendistrikan 25
4. Formula Pemilihan (Electoral Formula) 29

5. Ambang Batas (Threshold) 30
6. Jumlah Kursi Legislatif 33

BAB 3 - SISTEM PEMILU 39
A. Pendahuluan 39
B. Variasi Sistem Pemilu 40
1. Sistem Plurality/Majority 42
a. First Past the Post (FPTP) 42
b. Block Vote (BV) 43
c. Party Block Vote (PBV) 44
d. Alternative Vote (AV) 45
e. Two Round System (TRS) 47
2. Sistem Proporsional 47
a. Proportional Representation (PR) 48
b. Single Transferable Vote (STV) 56
3. Sistem Campuran 57
a. Parallel 58
b. Mixed Member Proportional 58
c. Sistem Pemilu di Luar Ketiga Sistem Mainstream 58
C. Dampak Sistem Pemilu 60
D. Favorabilitas Sistem Pemilu 67

BAB 4- PENYELENGGARA PEMILU 73
A. Pendahuluan 73

B. Tanggung Jawab Penyelenggara Pemilu 75
C. Model-Model PP 78
D. Penyelenggara Pemilu di Indonesia 80

BAGIAN II - PEMILU-PEMILU DI INDONESIA 87

BAB 5 - PEMILU 1955: PEMILU NASIONAL PERTAMA 89
A. Pendahuluan 89
B. Terpaksa Pemilu 91
C. Pemilih & Peserta Pemilu 94
D. Sistem Pemilu 101
E. Hasil Pemilu 104
F. Implikasi 111

BAB 6 - PEMILU-PEMILU ORDE BARU
DI BAWAH KENDALI PENGUASA 115
A. Pendahuluan 115
B. Politik Pemilu Orde Baru 117
C. Pemilih & Peserta Pemilu 120
D. Sistem Pemilu 123
E. Hasil Pemilu 124
F. Implikasi 128

BAB 7 - PEMILU 1999: MEMBANGUN LEGITIMASI POLITIK 131
A. Pendahuluan 131
B. Jalan Terjal Pemilu Transisi 133
C. Pemilih & Peserta Pemilu 135
D. Sistem Pemilu 140
E. Hasil Pemilu 141
F. Implikasi 146

BAB 8 - PEMILU 2004: EKSPERIMEN DEMOKRASI
INDONESIA BARU..... 151
A. Pendahuluan 151
B. Era Baru 152
C. Pemilih dan Peserta 155
1. Peserta Pemilu DPR 158
2. Peserta Pemilu OPD 161
3. Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 162
D. Sistem Pemilu 168
1. Sistem Pemilu 168
2. Sistem Pemilu DPD 173
3. Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 173
E. Hasil Pemilu 174
1. Hasil Pemilu DPR 174
2. Hasil Pemilu DPD 179
3. Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 180

F. Implikasi 184

BAB 9 - MENUJU PEMILU 2009: MASA AKHIR ELIT LAMA, BERSEMINYA ELIT BARU 193
A. Pendahuluan 193
B. Beberapa Catatan Menuju Pemilu 2009 194
C. Pemilih dan Peserta 197
D. Sistem Pemilu 213
1. Sistem Pemilu DPR 213
2. Sistem Pemilu DPD 222
3. Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 223

DAFTAR BACAAN 227
PERIHAL PEMILU 235
SIGIT PAMUNGKAS 235

Daftar Tabel, Gambar, dan Bagan

Tabel

- Tabel 1.1 - Klasifikasi Pemilu Memilih di Antara Kandidat 10
- Tabel 1.2 - Klasifikasi Pemilu yang Kompetitif 11
- Tabel 1.3 - Pemilu di Negara Komunis 13
- Tabel 2.1 - Jenis Penyuaraan..... 23
- Tabel 2.2 - Tipologi Legal Threshold di 19 Negara Demokrasi.... 31
- Tabel 2.3 - Perbandingan Jumlah Penduduk dan Kursi Parlemen di Berbagai Negara 35
- Tabel 3.1 - Alokasi Kursi Versi Kuota Hare 51
- Tabel 3.3 - Alokasi Kursi Versi D'Hondt..... 53
- Tabel 3.4 - Alokasi Kursi Versi Modifikasi Sainte Lague 54
- Tabel 3.5 - Alokasi Kursi pada STV 56
- Tabel 3.6 - Sistem Kepartaian Dan Jumlah Efektif Partai..... 65
- Tabel 3.7 - Prioritas Kondisi Pada Era Transisi Demokrasi Vs Demokrasi Terkonsolidasi..... 69
- Tabel 5.1 - Penduduk, Pemilih, Suara Sah Pemilu, dan Kursi yang Diperebutkan dalam Pemilu 1955 95
- Tabel 5.2 - Peserta Pemilu Anggota DPR dalam Pemilu 1995 96

- Tabel 5.3 - Peserta Pemilihan Anggota Konstituante dalam Pemilu 1955 99
- Tabel 5.4 - Hasil Pemilu DPR dan Konstituante dalam Pemilu 1955 104
- Tabel 5.5 - Partai-Partai Yang Mengalami Peningkatan Kursi DPR (S) dalam Pemilu 1955 108
- Tabel 5.5 - Partai-Partai yang Mengalami Penurunan Kursi DPR (S) dalam Pemilu 1955 109
- Tabel 5.1 - Pembilahan Ideologis & Basis Dukungan Partai Hasil Pemilu 1955 114
- Tabel 6.1 - Penduduk, Suara Sah Pemilu, dan Kursi yang Diperebutkan dalam Pemilu-Pemilu Orde Baru 121
- Tabel 6.2 - Perolehan suara partai pada pemilu 1977-1997 127
- Tabel 7.1 - Perolehan Suara dan Kursi Partai pada Pemilu 1999 143
- Tabel 7.3 - Kekuatan Koalisi Megawati, Gus Dur, dan Habibie.. 148
- Tabel 8.1 - Jumlah Penduduk dan Pemilih pada Pemilu Legislatif Tahun 2004 di Setiap Provinsi..... 156
- Tabel 8.3 - Jumlah Daerah Pemilihan dan Kuota Anggota DPR yang Dipilih di Setiap Provinsi Pada Pemilu 2004 169
- Tabel 8.4 - Perolehan Suara dan Kursi Partai dalam Pemilu 2004 177
- Tabel 8.5 - Tingkat Dukungan DPD dalam Pemilu 2004 180
- Tabel 8.6 - Perolehan Suara Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden dalam Pemilu 2004 Putaran ke-1 181
- Tabel 8.7 - Perolehan Suara Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden dalam Pemilu 2004 Putaran ke-2..... 183
- Tabel 8.8 - Gambaran lima tahun kerja pemerintahan,

2004-2009 186
- Tabel 8.9 - Usulan Komposisi Pimpinan MPR..... 188
- Tabel 8.10 - Usulan Komposisi Pimpinan DPR..... 188
- Tabel 8.11 - Kekuatan Politik di Dalam vs Luar Pemerintahan (14 Februari 2007) 189
- Tabel 9.2 - Jumlah Calon Anggota Legislatif dalam Pemilu 2009 203
- Tabel 9.3 - Jumlah Calon Anggota DPD dalam Pemilu 2009..... 207
- Tabel 9.4 - Jumlah Daerah Pemilihan dan Kuota Anggota DPR yang Dipilih di Setiap Provinsi Pada Pemilu 2009 214
- Tabel 9.5 - Hubungan Antara District Magnitude dengan Calon Perempuan dalam Daftar Calon..... 217

Gambar

- Gambar 2.1 - Batas-Batas Representasi/Pendistrikan ala Elbridge Gerry 27
- Gambar 2. 2 - Teknik Gerrymandering: Packing dan Cracking 28
- Gambar 3.1 - Penyuaraan pada FPTP 43
- Gambar 3.2 - Penyuaraan pada BV 44
- Gambar 3.3 - Penyuaraan pada AV 45
- Gambar 3.4 - Penyuaraan pada PR 49
- Gambar 3.5 - Penyuaraan pada STV 55
- Gambar 6.1 - Tanda Gambar Peserta Pemilu 1971..... 122
- Gambar 6.2 - Pembilahan Ideologis dan Basis Dukungan Parpol Hasil Pemilu 1971..... 125

- Gambar 6.3 - Pembilahan Ideologis dan Basis Dukungan Parpol Hasil Pemilu 1977-1997 126
- Gambar 7.1 - Tanda Gambar Peserta Pemilu 1999 137
- Gambar 8.1 - Partai Politik Peserta Pemilu 2004..... 160
- Gambar 8.2 - Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilu 2004..... 165
- Gambar 9.1 - Tanda Gambar Partai Peserta Pemilu 2009..... 201

Bagan

- Grafik 2.1 - Hubungan Antara District Magnitude dengan Effective Threshold..... 25
- Bagan 3.1 - Keluarga Sistem Pemilu..... 41
- Bagan 7.1 - Pembilahan Ideologis &Basis Dukungan Partai Hasil Pemilu 1999..... 146

BAGIAN I: KONSEP-KONSEP DASAR PEMILU

BAB 1

PEMILU DAN DEMOKRASI

A. Pendahuluan

Pemilu adalah arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat. Peserta Pemilu dapat berupa perseorangan dan partai politik tetapi yang paling utama adalah partai politik. Partai politik mengajukan kandidat dalam pemilu untuk kemudian dipilih oleh rakyat.

Pada zaman modern ini pemilu menempati posisi penting karena terkait dengan beberapa hal. Pertama, pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Ia adalah mekanisme tercanggih yang ditemukan agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya. Perkembangan masyarakat yang pesat, jumlah yang banyak, persebaran meluas dan aktivitas yang dilakukan semakin beragam menjadikan kompleksitas persoalan yang dihadapi rakyat semakin variatif. Kondisi tersebut tidak memungkinkan rakyat untuk berkumpul dalam satu tempat dan mendiskusikan masalah-masalah yang mereka hadapi

secara serius dan tuntas. Akhirnya muncul demokrasi perwakilan sebagai keniscayaan dengan pemilu sebagai mekanisme untuk memilih wakilnya.

Kedua, pemilu menjadi indikator negara demokrasi. Bahkan, tidak ada satupun negara yang mengklaim dirinya demokratis tanpa melaksanakan pemilu sekalipun negara itu pada hakekatnya adalah otoriter. Ketika perspektif Schumpetarian tentang demokrasi, yaitu demokrasi sebagai 'metode politik' mendominasi teorisasi demokrasi maka pemilu menjadi elemen paling penting dari ukuran negara demokrasi. Bahkan, Prezeworski dan rekan-rekannya mendefinisikan demokrasi sebagai "sekedar rezim yang menyelenggarakan pemilihan-pemilihan umum untuk mengisi jabatan-jabatan pemerintahan" (dengan ketentuan bahwa persaingan yang sebenarnya mensyaratkan adanya oposisi yang memiliki kesempatan memenangkan jabatan publik, serta bahwa posisi kepala eksekutif dan kursi legislatif diisi melalui pemilu).[1] Sementara itu, Dahl menyebutkan dua dari enam ciri lembaga-lembaga politik yang dibutuhkan oleh demokrasi skala besar adalah berkaitan dengan pemilu, yaitu para pejabat yang dipilih dan pemilu yang bebas, adil, dan berkala.[2]

Ketiga, pemilu penting dibicarakan juga terkait dengan implikasi-implikasi yang luas dari pemilu. Dalam gelombang ketiga demokratisasi pemilu menjadi suatu cara untuk memperlemah dan mengakhiri rezim-rezim otoriter.[3] Pada fase ini Huntington menyebut pemilu sebagai alat serta tujuan demokratisasi. Pertanyaan tersebut berangkat dari kenyataan tumbangnya penguasa-penguasa otoriter akibat dari pemilu yang mereka sponsori sendiri karena mencoba memperbarui legitimasi melalui pemilu.

---

1 Larry Diamond, Developing Democracy Toward Consolidation, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hal. 9-10.

2 Lihat Robert A. Dahl, Perihal Demokrasi, YOI, Jakarta, 1999, hal. 118.

3 Samuel P. Huntington, Gelombang Demokrasi Ketiga, Grafiti, Jakarta, 1997, Hal. 223.

Penguasa yakin bahwa pemilu akan memperpanjang masa hidup rezim. Sebagaimana dijelaskan Huntington, partai pemerintah ARENA di Brasil (1974), Indira Gandhi di India (1977), Partai APRA di Peru (1980), Jenderal Pacheco Areco di Uruguay (1980) adalah para penguasa otoriter yang dipermalukan sebagai akibat pemilu yang demokratis. Kejadian serupa juga terjadi di Argentina (1983), Turki (1983). Korea (1985), Pakistan (1985), Cile (1988), Soviet (1989), Polandia (1989), Nikaragua (1990), Myanmar (1990) dan Aljazair (1990).[4]

Dengan tanpa menegasikan kritik-kritik yang disampaikan berkaitan dengan signifikansi pemilu dalam bangunan demokrasi, seperti kritik Terry Karl tentang kekeliruan 'elektoralisme',[5] diskusi tentang pemilu juga tetap penting karena hampir belum ada mekanisme pengganti pemilu dalam sirkulasi elit dan agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya. Bahkan, sampai sekarang kita masih kesulitan untuk mengukur sebuah demokrasi di luar kerangka elektoralisme ini secara baik.[6]

B. Fungsi Pemilu

Pemilu bukan karakter yang tunggal, bukan mekanisme sederhana akuntabilitas publik atau penjaminan kontrol politik. Menurut Heywood pemilu adalah 'jalan dua arah' yang disediakan untuk pemerintah dan rakyat, elit dan massa dengan kesempatan untuk saling mempengaruhi. Pemilu adalah 'jalan dua arah' seperti yang ada pada semua saluran komunikasi politik.

---

4 Penjelasan lebih detail lihat Samuel P. Huntington, ibid, hal. 224-228.

5 Lihat Larry Diamond, Op.Cit, hal 9-12.

6 Lihat Samuel P. Huntington, Op.Cit, hal. 5.

Sebagai 'jalan dua arah' fungsi pemilu secara garis besar terumuskan dalam 2 (dua) perspektif *bottom-up* dan *top-down*.[7] Dalam perspektif *bottom-up* pemilu dilihat sebagai sarana politisi dapat dipanggil untuk bertanggungjawab dan ditekan untuk mengantarkan bagaimana kebijakan merefleksikan opini publik. Termasuk dalam fungsi *bottom-up* diantaranya adalah fungsi pemilu sebagai: pertama, rekruitmen politisi. Di negara demokratis, pemilu adalah sumber utama untuk rekrutmen politisi dengan partai politik sebagai sarana utama dalam penominasian kandidat. Individu-individu biasa kemudian menjadi politisi sejak dirinya bergabung dalam partai politik dan sejak dinominasikan atau mencalonkan diri dalam pemilu. Kedua, membentuk pemerintahan. Membentuk pemerintahan secara langsung di negara-negara yang menganut sistem presidensial seperti di Negara Amerika Serikat dan Perancis dimana eksekutif dipilih secara langsung. Sedangkan pada pemerintahan dengan sistem parlementarian pemilu lebih mempengaruhi formasi pemerintah dimana derajat mempengaruhinya tergantung pada sistem pemilu yang digunakan. Ketiga, sarana membatasi perilaku dan kebijakan pemerintah. Penguasa-penguasa yang agendanya tidak lagi disetujui rakyat maka dapat dikontrol perilakunya secara periodik dalam pemilu berikutnya. *Incumbent* dapat dihukum oleh rakyat melalui pengalihan dukungan suara kepada kandidat atau partai lain yang dianggap lebih aspiratif.

Dalam perspektif *top-down*, pemilu dilihat sebagai sarana elit melakukan kontrol terhadap rakyat agar tetap tanpa gerak/diam (*quiescent*), dapat ditundukkan (*malleable*), dan pada akhirnya dapat diperintah (*governable*). Fungsi ini biasanya terjadi terkait dengan penguasa-penguasa otoriter. Dalam pemerintahan yang otoriter pemilu dilaksanakan

---

7 Lihat Andrew Heywood, Politics, 2nd Edition, Palgrave, New York, 2002, Hal. 230-231; Rod Hague, Martin Harrop dan Shaun Breslin, 1992, Hal. 182-184.

untuk membangun legitimasi atas sistem yang mereka bangun. Selain itu, pemilu juga menjadi sarana dimana elit dapat memanipulasi dan mengontrol masa. Masuk dalam perspektif *top-down* fungsi pemilu adalah: pertama, memberi legitimasi kekuasaan. Fungsi ini merupakan fungsi paling mendasar dalam pemilu. Penguasa yang terpilih tidak hanya akan memiliki legalitas tetapi yang paling penting adalah memiliki keabsahan moral untuk memerintah. Dengan keabsahan moral yang dimiliki, segala aktivitas yang dilakukan pemerintahan memiliki legitimasi. Kebijakan, penerapan ganjaran dan sanksi yang dibuat pemerintah absah di hadapan rakyat.

Paling kurang, ada tiga alasan mengapa pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa.[8] Pertama, melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa menyakinkan atau setidaknya memperbarui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilu pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara.. Ketiga, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan untuk mempertahankan legitimasinya.

Kedua, sirkulasi dan penguatan elit. Pemilu merupakan sarana dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Pintu masuk bagi terjadinya sirkulasi elit dalam pemilu adalah melalui tahap seleksi kandidat. Dengan seleksi kandidat itu dapat dilihat apakah sirkulasi elit itu mengacu pada proses dimana individu-individu berputar di antara elit dan non-elit, atau mengacu pada proses dimana elit satu digantikan dengan elit yang lain.[9] Proses akhir dari bentuk sirkulasi elit itu adalah

---

8 Lihat Syamsudin Haris (ed), Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Yayasan Obor, Jakarta, 1998, Hal. 8.

9 Bottomore, Elit dan Kelas Sosial, Akbar Tandjung Institute, Jakarta, 2006.

pada wakil-wakil yang terpilih dalam pemilu atau mereka yang duduk di legislatif maupun eksekutif.

Ketiga, menyediakan perwakilan. Pemilu merupakan saluran yang menghubungkan publik ke pemerintahan. Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik dalam rangka mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya.[10] Dengan pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakil mereka yang akan menduduki jabatan-jabatan pemerintahan yang dipilih. Wakil-wakil itu yang kemudian menjadi penyambung kepentingan rakyat atas berbagai persoalan yang dihadapi rakyat.

Keempat, sarana pendidikan politik. Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.[11] Peran itu terutama dilakukan oleh partai politik maupun individu-individu peserta pemilu. Instrumen yang dipakai adalah materi dari peserta pemilu. Ideologi, program dan kebijakan yang ditawarkan peserta pemilu dapat menjadi bahan evaluasi rakyat untuk menentukan pilihannya secara tepat.

Di luar fungsi pemilu sebagai 'jalan dua arah' yang lebih bersifat vertikal tersebut, satu fungsi pemilu yang tidak kalah penting adalah dimensi horisontal pemilu. Dalam dimensi horizontal, pemilu berfungsi sebagai: pertama, arena pengelolaan konflik kepentingan. Dipahami bahwa masyarakat memiliki berbagai kepentingan yang tidak dapat selamanya dapat berjalan dengan harmonis. Ada kalanya kepentingan

---

10 Syamsudin Haris (ed), Op. Cit. hal. 8-9.

11 Syamsudin Haris (ed). Op. Cit. hal. 10.

mereka saling *cross-cutting* sehingga melahirkan friksi sampai pada timbulnya konflik. Agar tidak terjadi anarkisme konflik maka konflik kepentingan itu ditransfer melalui berbagai lembaga perwakilan yang ada dalam negara demokrasi yang pembentukannya melalui pemilu. Karena menjadi sarana mentransfer konflik maka pemilu sendiri adalah menjadi bagian dari zona damai yang diharapkan dari adanya lembaga-lembaga perwakilan. Dengan kata lain pemilu menjadi sarana perubahan politik secara damai. Kedua, sarana menciptakan kohesi dan solidaritas sosial. Fungsi ini adalah kelanjutan dari fungsi pemilu sebagai arena pengelolaan konflik. Dengan adanya transfer konflik ke lembaga - lembaga perwakilan maka di dalam masyarakat diharapkan perbedaan yang ada tidak menjadi sarana fragmentasi sosial.

Dengan demikian dapat disimpulkan 2 (dua) fungsi pemilu yaitu secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal adalah 'jalan dua arah' rakyat dengan pemerintah dan sebaliknya. Sementara itu fungsi vertikal adalah berdimensi relasi antar kelompok dan individu yang ada dalam masyarakat sendiri.

C. Tipologi Pemilu

Ada banyak cara mengklasifikasikan pemilu. Meskipun demikian, dasar paling fundamental adalah berkaitan dengan tingkat pilihan yang diberikan kepada pemilih. Berkaitan dengan hal tersebut, Martin Harrop dan William L. Miller memberikan 2 (dua) parameter.[12] Pertama, apakah pemilih memiliki pilihan diantara partai-partai. Kedua, apakah pemilih dapat menyeleksi kandidat dari daftar yang disediakan partai.

---

12 Martin Harrop Dan William L. Miller, Election, and Voters: A Comparative Introduction, Macmillan, Hampshire, 1987, hal. 3.

Berdasarkan pada parameter tersebut, pemilu dapat diklasifikasikan kedalam 4 (empat) tipe yaitu kompetitif, dominan-partai, pilihan-kandidat, dan aklamasi (lihat tabel 1.1).

Tabel 1.1

Klasifikasi Pemilu

		Memilih di Antara Kandidat	
		Ya	Tidak
Memilih	Ya	Kompetitif	Kompetitif
di Antara	Terbatas	Pilihan-Kandidat/ Partai-dominan	Partai-dominan
Partai	Tidak	Pilihan-Kandidat	Aklamasi

Sumber: Martin Harrop Dan William L. Miller, Election, and Voters: A Comparative Introduction, Macmillan, Hampshire, 1987, hal. 3.

Pertama, pemilu kompetitif. Output tidak ditentukan dan hasil mempengaruhi komposisi partai pada pemerintahan berikutnya. Pemilih diberikan kebebasan memilih partai. Mereka mungkin diberi atau tidak diberi kesempatan secara spesifik kandidat dalam partai tetapi itu tidak menjadi aspek penting dalam pilihan. Berdasarkan tingkat dukungan dan pola-pola dukungan pilihan, pemilu kompetitif dapat diklasifikasikan dalam 4 (empat) kategori yaitu realigning, converting, maintening dan deviating (lihat tabel 1.2).[13]

13 Ibid, hal. 79.

Tabel 1.2

Klasifikasi Pemilu yang Kompetitif

Pola Dukungan Pilihan	Tingkat Dukungan	
	Partai Mayoritas Normal Menang	Partai Mayoritas Normal Kalah
Kontinuitas Pola Pembilahan	Maintaining (Normal)	Deviating
Perubahan Pola Pembilahan	Converting	Realigning (Critical)

Sumber : Martin Harrop Dan William L. Miller, Election, and Voters: A Comparative Introduction, Macmillan, Hampshire, 1987, hal. 79.

Pemilu *realigning* atau *critical*, seperti dikutip Martin Harrop dan William L. Miller dari V.O. Key, adalah pemilu dimana kedalaman dan intensitas keterlibatan pemilih tinggi, terjadi penyesuaian ulang hubungan kekuasaan dalam komunitas dimana terbentuk pengelompokkan pemilih baru dan tahan lama.[14] Peristiwa terjadinya pengelompokan pemilih baru yang berakibat pada munculnya kekuatan politik baru sehingga partai lama kalah dalam kompetisi dan itu berlangsung dalam waktu yang lama, misalnya dua atau tiga kali pemilu, itu disebut *political realignment*. Lebih dari itu, political realignment juga merujuk pada perubahan dalam agenda politik, norma politik, struktur politik dan loyalitas politik masyarakat.[15] Terjadinya krisis nasional, seperti krisis kepemimpinan, politik, ekonomi,

14 Ibid, hal. 79.

15 Lihat Riswanda Irmawan, Analisis Hasil Pemilihan Umum 1992 di Indonesia, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 1993, hal. 18-19, tidak dipublikasikan.

dan partai yang sedang berkuasa gagal mengantisipasi atau mengatasi krisis menjadi sebab terjadinya *political realignment*. Amerika Serikat pada tahun 1920-an dan 1930-an dengan Roosevelt yang membawa konsep "New Deal Coalition" sehingga muncul fenomena partai Demokrat adalah satu era yang sering ditunjuk sebagai pemilu *realigning*.

Pemilu *converting* adalah terjadinya peralihan pada pembilahan tanpa berdampak pada tingkat dukungan partai yang berkuasa. Kemenangan partai Sosial Demokrat Swedia pada tahun 1970-an dan 1980-an adalah contoh dari pemilu jenis ini. Partai ini tetap menang meskipun terjadi perubahan basis pendukung dari kelas pekerja ke pekerja negara.

Sementara itu pemilu *maintaining* atau normal adalah pemilu yang mengekspresikan keseimbangan jangka panjang loyalitas partai dalam pemilu secara keseluruhan. Partai mayoritas menang dalam pemilu yang normal. Sedangkan pemilu *deviating* adalah ketika partai mayoritas kalah karena faktor jangka pendek misalnya persoalan ekonomi atau kandidat yang tidak disukai pemilih.

Kedua, pemilu *dominant-party*. Secara teoritik pemilih memiliki hak untuk memilih partai-partai yang ada tetapi dalam praktek partai dominan menggunakan sumber-sumber pemerintah untuk mempengaruhi pemilih agar mendukungnya. Masuk dalam klasifikasi ini adalah Philipina ketika Marcos berkuasa dan Filipina, dan Meksiko.

Ketiga, pemilu *candidate-choice*. Pada tipe ini pemilih memiliki sedikit atau tidak sama sekali pilihan partai tetapi pemilih dapat memilih kandidat dari daftar yang dibuat partai yang sama. Artinya, tipe pemilu ini terjadi pada negara-negara yang memiliki partai tunggal. Kandidat yang ditawarkan adalah kandidat dari partai tunggal tersebut. Terjadi seperti di China (1981) dan negara non komunis seperti Kenya dan Polandia.

Tabel 1.3

Pemilu di Negara Komunis

Tipe	Aklamasi	Pilihan-Kandidat
Kandidat/Kursi	Satu	Lebih banyak kandidat dibandingkan kursi
Program Kebijakan	Satu	Satu, tetapi kandidat menginterpretasikan berbeda
Seleksi Kandidat	Oleh eksekutif	
Konsekuensi	Tidak ada	Tidak ada dampak untuk partai, beberapa untuk individu incumbent
Konsekuensi Terhadap Kebijakan Nasional	Tidak ada	Minimal
Konsekuensi Terhadap Kebijakan Lokal	Minimal	Beberapa
Contoh Negara	Uni Soviet, Cekoslovakia, Bulgaria, Albania	(Pilihan kurang) Jerman Timur, Polandia (Pilihan banyak) Yugoslavia, Hongaria, Rumania

Sumber: Martin Harrop Dan William L. Miller, Election, and Voters: A Comparative Introduction, Macmillan, Hampshire, 1987, hal. 17.

Keempat, pemilu *acclamation*. Tipe ini pemilih sama sekali tidak memiliki pilihan terhadap kandidat, partai maupun kebijakan. Pemilih hanya mengikuti desain yang telah dirancang oleh penguasa. Tipe ini biasanya terjadi pada negara-negara komunis seperti Uni Soviet sebelum runtuh.

Khusus pemilu di negara komunis, terdapat perbedaan signifikan antara pemilu *acclamation* dengan pemilu *candidate-choice*. Persamaannya adalah keduanya dimaksudkan untuk memperkokoh dan melanggengkan kekuasaan otoriter.

Poin penting yang membedakan adalah jumlah kandidat yang memperebutkan setiap kursi parlemen. Pada pemilu *acclamation*, disana hanya ada satu kandidat setiap kursi. Pilihan kandidat dikontrol secara ketat oleh partai politik, dan semua kandidat berjuang untuk program yang sama. Ada paksaan untuk memaksimalkan *voter-turnout* dan pemilu tidak memiliki dampak dalam kebijakan publik. Soviet ketika Stalin berkuasa adalah contoh sempurna dari pemilu *acclamation*. Beberapa negara yang masuk dalam kategori ini adalah Albania dan Cekoslovakia ketika komunisme berjaya.

Sementara itu negara-negara Eropa Timur, Polandia, dan Jerman Timur, Romania, Hungaria, Yugoslavia dan China adalah negara yang masuk dalamkategori pemilu *candidate-choice*. Di negara-negara tersebut, ada lebih banyak kandidat dibandingkan jumlah kursi yang diperebutkan, terutama di tingkat lokal. Kandidat terkadang berbeda dalam menginterpretasikan platform di tingkat nasional, pemilih memiliki suara dalam seleksi kandidat dan hasil pemilu dapat mempengaruhi kebijakan terutama di tingkat lokal.[16]

D. Syarat Pemilu Demokratis

Pemilu merupakan parameter negara demokratis. Meskipun demikian pemilu tidak secara otomatis menjadi parameter valid untuk mengukur kualitas demokrasi sebuah negara. Sebab, pemilu tidak jarang menjadi

16 Martin Harrop Dan William L. Miller, Op. Cit, hal. 18.

topeng kekuasaan otoriter. Pada pemerintahan otoriter, penyelenggaraan pemilu lebih pada ritual daripada untuk mencapai maksud yang sesungguhnya.

Agar pemilu dapat menjadi parameter demokrasi maka pemilu harus memenuhi sejumlah syarat. Berbagai persyaratan pemilu yang demokratis penting karena menyangkut hakikat pemilu itu sendiri. Pertama, pemilu yang demokratis akan memperkuat legitimasi dan kredibilitas pemerintahan hasil pemilu. Sebaliknya, pemilu yang tidak demokratis akan melemahkan legitimasi dan kredibilitas pemerintah hasil pemilu. Kedua, konflik akibat ketidakpuasan hasil pemilu dapat ditekan karena pemilu dapat dipertanggungjawabkan secara baik kepada publik. Terakhir, dalam beberapa kasus dapat meningkatkan partisipasi politik karena apatisme yang disebabkan oleh kecurangan dalam pemilu dapat dinetralisir.

Berkaitan dengan parameter pemilu yang demokratis banyak pendapat yang telah dikemukakan oleh para ahli, dan pendapat Dahl dalam *A Preface to Democratic Theory* adalah salah satu yang sering dirujuk. Dahl menyebutkan kriteria pemilu yang demokratis yang jika diklasifikasikan meliputi kriteria sebelum pemilihan, selama pemilihan dan setelah pemilihan. Pada waktu sebelum pemilihan (pre voting period), pemilu yang demokratis adalah:

> (1) *Any member who perceives a set of alternatives, at least one of which he regards as preferable to any of the alternatives scheduled, can insert his preferred alternatives(s) among those scheduled for*

voting. (2) *All individuals possess identical information about the alternatives.*[17]

Sementara itu selama pemilihan (voting period), syarat pemilu yang demokratis meliputi:

(1) *Every member of the organization performs the acts we assume to constitute an expression of preference among the scheduled alternatives, e.g., voting.* (2) *In tabulating these expressions* (*votes*), *the wight assigned to the choice of each individual is identical.* (3) *The alternatives with the greatest number of votes is declared the winning choice.*[18]

Pada masa setelah pemilihan (post voting period), pemilu demokratis meliputi syarat:

(1) *Alternatives* (*leader or policies*) *with the greatest number of votes displace any alternatives* (*leaders of policies*) *with fewer votes.* (2) *the orders of elected officials are executed.*[19]

Jika dicermati, kriteria Dahl tersebut sangat ideal. Meskipun demikian, dengan idealitas kriteria tersebut sangat sulit atau mustahil dapat ditemukan dalam praktek negara demokrasi. Dengan kata lain tidak akan ada pemilu yang demokratis karena idealitas dari kriteria tersebut. Misalnya, semua pemilih memilih adalah sebuah kemustahilan sebab ada pemilih yang secara riil tidak menggunakan hak pilihnya dengan berbagai alasan. Kriteria Dahl juga terlalu menitikberatkan pada sisi pemilih dengan

---

17 Robert A. Dahl, A Preface to Democratic Theory, The University of Chicago Press, Chicago, 1956, hal. 70.

18 Ibid, hal. 67.

19 Ibid, hal. 71.

mengabaikan penyelenggara dan proses pemilihan. Kriteria lain yang lebih rasional tentang pemilu yang demokratis adalah dirumuskan oleh Butler et. al., yang menyebutkan 7 (tujuh) kriteria. Kriteria itu meliputi:[20]

1. Semua orang dewasa memiliki hak suara
2. Pemilu secara teratur dalam batas waktu yang ditentukan
3. Semua kursi di legislatif adalah subjek yang dipilih dan dikompetisikan
4. Tidak ada kelompok substansial ditolak kesempatannya untuk membentuk partai dan mengajukan kandidat.
5. Administrator pemilu harus 'bertindak adil':tidak ada pengecualian hukum, tanpa kekerasan, tanpa intimidasi kepada kandidat untuk memperkenalkan pandangan atau pemilih untuk mendiskusikannya.
6. Pilihan dilakukan dengan bebas dan rahasia, dihitung dan dilaporkan secara jujur, dan dikonversi menjadi kursi legislatif sebagaimana ditentukan oleh peraturan.
7. Hasil pilihan disimpan di kantor dan sisanya disimpan sampai hasil pemilihan diperoleh.

Kriteria Butler et. al., tersebut lebih rasional dan hampir mencakup semua dimensi pelaksanaan pemilu. Kriteria Butler et al., mencakup dimensi regularitas waktu pemilu, penyelenggara pemilu, pemilih dan proses pemilihan. Meskipun demikian, bukan berarti kriteria Butler tanpa kelemahan. Ada faktor eksternal yang luput dari kriteria Butler et. al., seperti posisi media massa, yang akan berpengaruh pada pelaksanaan pemilu yang demokratis.

Dalam jangka panjang, pemilu yang demokratis akan berkesinambungan apabila ada sejumlah kondisi mendukung. Kondisi itu terutama

---

20 Martin Harrop dan William L. Miller, Op. Cit. 5-7.

berkaitan dengan lingkungan politik yang juga tertata secara demokratis dan terlembaga. Berkaitan dengan hal tersebut Mackenzie menyebutkan 5 (lima) kondisi agar pemilu yang demokratis dan terlembaga dapat berkesinambungan, yaitu:[21]

1. Adanya Pengadilan independen yang menginterpretasikan peraturan pemilu
2. Adanya lembaga administrasi yang jujur, kompeten, dan non-partisan untuk menjalankan pemilu
3. Adanya pembangunan sistem kepartaian yang cukup terorganisir untuk meletakkan pemimpin dan kebijakan di antara kebijakan alternatif yang dipilih.
4. Penerimaan komunitas politik terhadap aturan main tertentu dari struktur dan pembatasan dalam mencapai kekuasaan.

Bagi negara-negara yang sedang membangun demokrasi kondisi tersebut perlu diciptakan agar tidak kembali pada situasi dimana pemilu hanya sekedar menjadi seremonial belaka. Tanpa didukung oleh lingkungan politik yang demokratis dan terlembaga, arus balik pemilu yang tidak demokratis hanya tinggal menunggu waktu saja. ***

21 Ibid

BAB 2

UNSUR-UNSUR SISTEM PEMILU

A. Pendahuluan

Sistem pemilu adalah seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam satu lembaga perwakilan. Dalam demokrasi perwakilan, sistem pemilu menjadi elemen penting yang turut mengkonstruksi struktur sistem politik. Perubahan sebuah sistem pemilu kepada sistem pemilu yang lain akan berpengaruh pula pada struktur sistem politik yang ada seperti dalam sistem kepartaian dan spektrum representasi. Karenanya, Sartori mengatakan sistem pemilu sebagai "sebuah bagian yang paling esensial dari kerja sistem politik. Sistem pemilu bukan hanya instrumen politik yang paling mudah dimanipulasi; ia juga membentuk sistem kepartaian dan mempengaruhi spektrum representasi".

Selain itu, sistem pemilu adalah sarana rakyat.[22] Menurut Reynolds, sistem pemilu dimaksudkan untuk 3 (tiga) hal. Pertama, ia adalah institusi yang digunakan untuk menyeleksi para pengambil keputusan ketika masyarakat telah menjadi terlalu besar bagi setiap warga negara untuk ikut terlibat dalam setiap pengambilan keputusan yang mempengaruhi komunitas. Sistem pemilu adalah metode yang didalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Kedua, sistem pemilu juga bertindak sebagai saluran yang melaluinya seluruh warga negara dapat menuntut pertanggungjawaban dari para wakil terpilih mereka. Terakhir, sistem pemilu membantu menetapkan batasan wacana politik yang dapat diterima dengan memberikan dorongan kepada para pemimpin partai untuk menuliskan himbauan mereka kepada para pemilih dengan cara-cara yang berbeda.

Melalui pemilu ada dua arus utama tentang makna representasi yang harus dikonversi dari masyarakat ke dalam lembaga legislatif.[23] Pertama, konsep 'mikrokosmos' yang mengandaikan legislatif adalah sampel dari populasi yang bernama masyarakat. Dengan kata lain, legislatif adalah gambar yang ada di dalam cermin dari sebuah benda yang ada di depannya, ia miniatur dari masyarakat. Sebagai gambar maka legislatif sekedar pantulan dari kenyataan yang ada di dalam masyarakat tanpa ada penambahan ataupun pengurangan sedikitpun. Legislatif harus merefleksikan besaran masyarakat, bagaimana mereka berpikir, merasa,

---

22 Andrew Reynoids, Merancang Sistem Pemilihan Umum, dalam Juan J. Linz et. al., Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain, Mizan, Jakarta, 2001, hal. 102.

23 David M. Farrell, Comparing Electoral Systems, Prentice Hall, Maylands, 1997, hal. 6.

dan bertindak. Kedua, konsep 'prinsipal-agen'. Konsep ini menyatakan bahwa yang penting dari legislatif adalah bagaimana ia dapat bertindak mewakili para pihak yang memilihnya. Asalkan legislatif dapat bertindak mewakili kepentingan para pihak yang memilihnya maka ia sudah dapat dikatakan representatif. Sedangkan bagaimanapun carut-marut komposisi statistik-sosiologis persoalan yang patut untuk diributkan.

Dalam konteks konversi representasi tersebut, ada keyakinan bahwa sistem pemilu proporsional (Proportional Representative/PR) adalah sistem yang lebih dekat untuk merealisasikan konsep representasi mikrokosmos. Sementara itu, representasi 'prinsipal-agen' diyakini diakomodasi dalam sistem pemilu distrik (Majoritarian). Realitasnya, dari dua sistem pemilu yang ada tidak dapat disimpulkan mana yang lebih baik sistem proporsional atau distrik.

B. Unsur-Unsur Sistem Pemilu

Sistem pemilu memiliki dimensi kompleks yang tidak sesederhana seperti yang dibayangkan oleh orang banyak.[24] Beberapa dimensi penting adalah penyuaraan (balloting), besaran distrik (district magnitude),

---

24 Lijphart menyebutkan 7 (tujuh) dimensi yang terkait dengan sistem pemilu, yaitu: formula pemilihan (electoral formula), besaran distrik (district magnitude), ambang batas (electoral threshold). Jumlah anggota dewan yang dipilih (the total membership of the body to be elected), pengaruh pemilihan presiden di pemilihan legislatif (the influence of presidential elections on legislative elections), malapportionment dan hubungan pemilihan antar-partai (interparty electoral link), lihat Arend Lijphart, Patterns of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries, Yale UP, New Haven and London, 1999, hal. 144. Sementara itu Rae menyebut 3 (tiga) dimensi yang tercakup di dalam sistem pemilu yaitu penyuaraan (balloting), distrik pemilihan (electoral district) dan formula pemilihan (electoral formula). Lihat Douglas

pembuatan batas-batas representasi, formula pemilihan (electoral formula) dan ambang batas (threshold) serta jumlah kursi parlemen. Bagi penulis, keenam dimensi tersebut memiliki konsekuensi terutama terhadap proporsionalitas hasil pemilihan dan sistem kepartaian.

1. Penyuaraan (Balloting)

Penyuaraan adalah tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak menentukan suara. Jenis penyuaraan dibedakan adalah tata cara menjadi 2 (dua) tipe. Pertama kategorikal, yaitu pemilih hanya memilih satu partai atau calon. Kedua, ordinal, yaitu pemilih memiliki kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi atau urutan dari partai atau calon yang diinginkannya. Kemungkinan lain adalah gabungan dari keduanya. Negara yang menggunakan tipe kategorikal adalah Kanada, Yordania, dan Finlandia. Sedangkan negara yang menggunakan tipe ordinal adalah Australia, Perancis dan Irlandia.

Teknis penyuaraan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara. Pertama, dengan menuliskan nama partai atau calon yang dipilih dalam kertas suara. Dengan cara ini format kertas suara lebih sederhana karena partai atau nama-nama calon tidak perlu dicantumkan dalam kertas suara tetapi cukup dipasang di tempat pemungutan suara. Kedua, dengan mencoblos/melubangi/melingkari dan sejenisnya tanda gambar atau nama calon yang dipilih. Konsekuensi dari cara kedua ini adalah format kertas suara menjadi sangat komplek karena harus memuat gambar partai dan nama calon.

W. Rae, The Political Consequences of Electoral Laws, Yale UP, New Haven, 1967 dalam Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Grasindo, Jakarta, 1992, hal. 177.

Tabel 2.1

Jenis Penyuaraan

	Kandidat	Partai	Kandidat dan Partai
Kategorikal	• FPTP (Kanada) • SNTV (Jordania) • List PR-Open (Finlandia)	• Party Block (Singapura) • List PR-Closed	• Parallel (Jepang) • List PR-Open (Denmark) • MMP (Jerman)
Ordinal	(Australia) • TRS (Perancis) • Block Vote (Maldives) • STV (Irlandia)	• TRS (Mali)	• TRS (Ukraina) • List PR-Panachage (Swiss)
Lainnya			• STV (Senat Australia)

Sumber: Andrew Reynolds, et.al., The International IDEA Handbook of Electoral System Design, IDEA, Swedia, 1997, hal. 24.

2. Besaran Distrik (District Magnitude)

Yang dimaksud besaran distrik (district magnitude) adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu distrik pemilihan. Besar distrik dapat dibedakan menjadi dua, yaitu distrik beranggota tunggal dan distrik beranggota jamak. Berdasarkan jumlah

kursi yang diperebutkan distrik jamak dikelompokkan menjadi kategori distrik kecil (2-5), distrik sedang (6-10), dan distrik besar (>10).

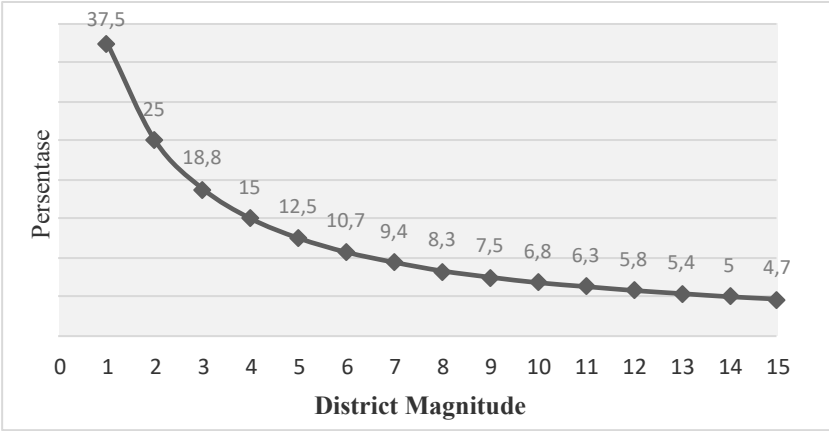
Besaran distrik berpengaruh terhadap tingkat kompetisi partai dalam memperebutkan kursi. Semakin besar magnitude sebuah distrik maka semakin rendah kompetisi partai untuk memperebutkan kursi parlemen. Sebaliknya, semakin kecil magnitude sebuah distrik maka semakin ketat kompetisi partai untuk memperebutkan kursi. Tingkat kompetisi tersebut berhubungan dengan peluang partai untuk mendapatkan kursi. Partai kecil akan lebih terlindungi di distrik yang magnitude-nya besar. Sebaliknya, kalau distrik magnitude-nya kecil, maka partai yang memperoleh 10% dari total suara pun tidak akan memiliki peluang.[25] Relasi antara besar distrik dengan tingkat kompetisi partai ini terjadi karena dalam setiap besar distrik didalamnya mengandung ambang batas efektif (effective threshold), yaitu ambang batas minimal bagi partai untuk dapat memperoleh kursi di parlemen yang tercipta dari besaran district magnitude itu sendiri. Rasionalitas perkiraan dari hubungan antara besaran distrik dengan ambang batas efektif oleh Lijphart dirumuskan seperti berikut ini: $T = \frac{75\ \%}{M+1}$ dimana T adalah Treshold dan M adalah besaran distrik (district magnitude). Sebagai contoh adalah jika sebuah distrik pemilihan terdapat (empat) kursi yang diperebutkan maka ambang batas efektif di distrik pemilihan itu adalah 15% suara. Artinya, sebuah partai memiliki kemungkinan untuk mendapatkan kursi parlemen di distrik pemilihan itu apabila partai mendapatkan minimal 15% suara

25 Afan Gaffar, Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 82005, hal. 259.

pemilih. Secara singkat, relasi antara besaran distrik pemilihan dengan ambang batas efektif digambarkan seperti berikut ini:[26]

Grafik 2.1

Hubungan Antara District Magnitude dengan Effective Threshold



Berdasarkan tabel di atas, dapat diilustrasikan bahwa suatu distrik dengan 3 (tiga), 5 (lima) dan 10 (sepuluh) calon sama dengan ambang efektif sebesar 18,8%; 12,5%; dan 6,8%. Dengan begitu, berdasarkan grafik 2.1, ambang efektif sebesar 5% sama pengaruhnya dengan rata-rata besaran distrik 14 (empat belas) calon per-daerah pemilihan.

3. Pembuatan Batas-Batas Representasi/Pendistrikan

Yang juga penting untuk diketahui berkaitan dengan besaran distrik adalah cara menentukan batas-batas distrik. Ada 2 (dua) hal penting yang harus dipertimbangkan dalam menentukan batas-batas pendistrikkan dan

26 Lijphart, Pattern of Democracy, Ibid, hal. 153.

yaitu masalah keterwakilan kesetaraan dan kekuatan suara. Keterwakilan menyangkut bagaimana suatu komunitas kepentingan dapat diwakili kehadiran dan kepentingannya. Komunitas kepentingan dapat berupa pembagian administratif, lingkungan etnis atau ras, atau masyarakat alami seperti pulau-pulau yang dikelilingi batas-batas fisik.[27] Sementara itu kesetaraan kekuatan suara berkaitan dengan usaha agar nilai suara dari seorang pemilih di sebuah daerah pemilihan sama dengan nilai suara dari seorang pemilih di daerah pemilihan lainnya ketika suara itu dikonversi menjadi nilai kursi di parlemen.

Dua pertimbangan tersebut penting diperhatikan karena dalam menentukan batas-batas distrik ada kalanya terjadi kasus yang dikenal dengan teknik *gerrymandering,* yaitu suatu mekanisme untuk menentukan batas-batas distrik (daerah pemilihan) dengan maksud memberikan keuntungan pada pihak tertentu.[28]

---

27 Lihat International IDEA, Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum, International IDEA, Swedia, 2002 (edisi Indonesia), hal. 31.

28 Gerrymandering, atau membentuk distrik-distrik pemilihan untuk mendapat hasil politik yang diinginkan, merupakan praktek yang pertama kali ditemukan di Amerika Serikat. Diambil dari Elbridge Gerry, yaitu Gubernur Massachusetts, di tahun 1812 membawa gambar ulang tentang batas-batas distrik perwakilan képada legislatif negara bagian yang membantu Partai Demokrat untuk mempertahankan mayoritasnya. Ketika seseorang melihat bahwa ada satu distrik yang berbentuk seperti seekor salamander, terlontar kritik bahwa itu lebih terlihat seperti "garrymander". Istilah gerrymander, termasuk bentuk kata kerja to gerrymander, kemudian masuk dalam perbendaharaan kata Amerika. Lihat Robert A.Dahl, Perihal Demokrasi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 168-169.

Gambar 2.1

Batas-Batas Representasi/Pendistrikan ala Elbridge Gerry

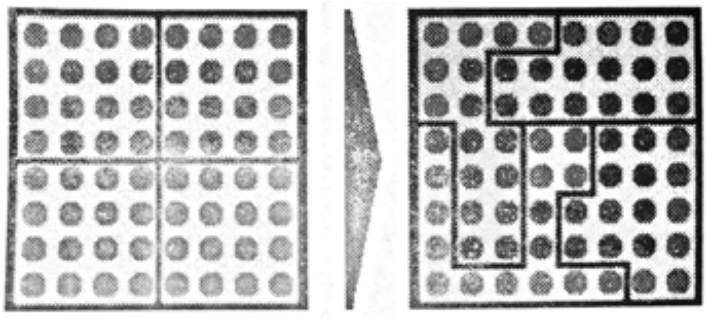
http ://en.wikipedia.org/wiki/Gerrymanderr

Prinsip yang dipakai dalam teknik *gerymandering* adalah maksimalisasi suara efektif pendukung dan meminimalisasi suara efektif lawan. Ada 2 (dua) teknik *gerymandering* yang biasanya digunakan.[29] Pertama *packing*, yaitu menempatkan satu tipe suara dalam satu daerah pemilihan untuk mengurangi pengaruh dari daerah pemilihan lainnya. Kedua, *cracking*, yaitu membentangkan suatu tipe suara tertentu ke dalam banyak daerah pemilihan untuk mengurangi kecukupan blok suara di daerah pemilihan tertentu.

29 http ://en.wikipedia.org/wiki/Gerrymanderr

Gambar 2. 2

Teknik Gerrymandering: Packing dan Cracking



Sumber: http://en.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering

Konsekuensinya, karena satu partai berusaha memaksimalkan keuntungan suara pendukung dalam salah satu distrik maka proporsionalitas suara yang dapat terwakili menjadi dipertanyakan. Akan banyak suara pemilih yang terbuang yang tidak dapat dikonversi di legislatif (the wasted vote effect). Selain itu, kompetisi menjadi tidak fair karena daerah pemilihan dimanipulasi sedemikian rupa sehingga menguntungkan pihak tertentu secara sengaja.

Di banyak negara Eropa dan Amerika Serikat, teknik *gerrymandering* ini seringkali digunakan untuk memenangkan partai-partai yang sedang berkuasa atau partai yang ingin berkuasa. Pertimbangannya, dengan melakukan teknik *gerrymandering* dipastikan perolehan kursi mereka di parlemen akan bertambah meskipun pendukungnya tidak berubah.

4. Formula Pemilihan (Electoral Formula)

Formula pemilihan adalah membicarakan penerjemahan suara menjadi kursi. Secara umum, formula pemilihan dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu formula pluralitas, formula mayoritas, dan formula perwakilan berimbang (proportional representation).[30]

Formula pemilihan tersebut akan menentukan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai yang bersaing.[31] Pada formula pluralitas, calon yang mendapatkan kursi adalah yang mendapatkan suara terbanyak di antara para calon. Misalnya ada 4 (empat) kandidat yaitu A B, C, D masing-masing memperoleh 23%, 20%, 15%, 25% suara. Dengan formula pluralitas maka pemenangnya adalah kandidat D yang memperoleh dan 25% suara.

Sementara itu pada formula mayoritas, calon yang mendapatkan kursi adalah calon yang memperoleh 50%+1 suara. Dengan kata lain, seorang kandidat harus menang mutlak atas kandidat lainnya untuk dinyatakan sebagai pihak yang memperoleh kursi. Terakhir, perwakilan berimbang yaitu perolehan kursi ditentukan berdasarkan proporsi perolehan suara. Jika ada 4 kandidat A, B, C, dan D dengan perolehan suara masing-masing adalah 23%, 20%, 15%, 25% suara misalnya, maka perolehan kursi sebanding dengan perolehan suara tersebut.

---

30 Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Grasindo, Jakarta, 1992, hal 178. Lihat juga Andre Blais and L Massicotte, Electoral System, dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi & Pippa Norris, Comparing Democracies 2: New Challenges In The Study Of Elections And Voting, Sage Publication, London, 2002, hal. 41.

31 Afan Gaffar, Op.Cit, hal. 256.

5. Ambang Batas (Threshold)

Threshold yaitu tingkat minimal dukungan yang harus diperoleh sebuah partai untuk mendapatkan perwakilan. Batas minimal itu biasanya diwujudkan dalam persentase dari hasil pemilu. Besaran *threshold* tiap negara berbeda, ada yang tinggi dan ada yang sangat kecil. Threshold di Belanda adalah 0,67%, Israel 1%-1,5%, Swedia dan Norwegia 4%, Jerman 5%, Polandia 8% dan Perancis 12,5%. Besaran threshold yang dinyatakan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan dikenal dengan sebutan legal threshold.

Legal threshold dikembangkan pada negara-negara yang memakai sistem pemilu proporsional. Dalam studi yang dilakukan oleh Andre Blais dan Louis Massicotte terhadap 58 (lima puluh delapan) negara demokrasi, dari 29 negara yang memakai sistem pemilu proporsional tidak semuanya menerapkan *legal threshold*. Dari 29 negara yang memakai sistem pemilu proporsional, terdapat 19 negara yang memakai threshold, dan sisanya 10 negara tidak menerapkan *legal threshold*.[32]Kesepuluh negara yang tidak menggunakan *legal threshold* meliputi Republik Dominika, El Salvador, Finlandia, Honduras, Irlandia, Nikaragua, Portugal, Afrika Selatan, Swiss, dan Uruguay. Sementara itu, dari 19 negara yang menerapkan *legal threshold*,penggunaannya pun bervariasi, baik dalam segi besaran maupun level penggunaannya. Terdapat 8 negara yang menggunakan *threshold* pada tingkat lokal, 7 negara memakai *threshold* pada tingkat nasional, dan 4 negara memakai *threshold* pada tingkat nasional dan lokal, Tidak ada pemikiran logis terhadap pilihan penentuan besaran *threshold* ini. Hanya saja yang perlu dicatat bahwa semakin tinggi *threshold* semakin rendah tingkat representasi pemilih.

---

32 Andre Blais and Louis Massicotte, Op. Cit, hal. 51.

Tabel 2.2

Tipologi Legal Threshold di 19 Negara Demokrasi

No	Negara	Level threshold	
		Nasional	**Lokal**
1	Austria	Mencapai satu kursi lokal atau 4% dari pemilih	
2	Belgia	33% dari kuota	
3	Denmark	2% dari pemilih nasional	
4	Yunani	3% dari pemilih nasional	
5	Israel	1.5% dari pemilih nasional	
		1.5% dari pemilih nasional	
6	Belanda	0.67% dari pemilih nasional	
7	Norwegia	4% dari pemilih nasional	
8	Polandia	7% dari pemilih nasional	5% dari pemilih nasional (8% untuk koalisi)
9	Romania	3% dari pemilih nasional (8% untuk koalisi)	
10	Slovakia	5% dari pemilih nasional	
11	Swedia	4% dari pemilih nasional atau 12% di distrik lokal	
12	Argentina		3% dari pemilih di distrik
13	Brasil		mencapai kuota di distrik

No	Negara	Level threshold	
		Nasional	Lokal
14	Bulgaria		4% dari pemilih nasional
15	Costa rica		50% dari kuota distrik
16	Republik Chechnya		5% dari pemilih nasional (10% untuk koalisi dua partai, 20% untuk koalisi empat partai atau lebih)
17	Mozambik		5% dari pemilih nasional
18	Spanyol		3% dari pemilih distrik
19	Turki		10% dari pemilih nasional dan mencapai kuota distrik

Sumber: diolah dari Andre Blais and Louis Massicotte, Electoral System, dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi & Pippa Norris, Comparing Democracies 2 Comparing Democracies 2: New Challenges In The Study Of Elections And Voting, Sage Publication, London, 2002, hal. 52.

Dalam praktek pemilu, ide *legal threshold* berkembang dalam penggunaannya. *Legal threshold* tidak sekedar dimaksudkan sebagai batas minimal dukungan yang harus diperoleh partai untuk mendapatkan perwakilan di parlemen, yang kemudian disebut *parliamentary threshold,* tetapi berkembang menjadi batas minimal yang harus diperoleh partai sebagai syarat untuk dapat mengikuti pemilu pada pemilu periode

berikutnya (electoral threshold). *Threshold* sebagai syarat partai untuk dapat mengikuti pemilu pada pemilu periode berikutnya dipraktekkan di Indonesia. Meskipun demikian, *parliamentary threshold* secara implisit juga digunakan di Indonesia terlihat dari penetapan bahwa setiap daerah pemilihan kursi yang diperebutkan adalah antara 3 sampai dengan 12 wakil. Secara implisit, *parliamentary threshold* adalah antara 18,8% sampai dengan 5,8%.

6. Jumlah Kursi Legislatif

Berapakah jumlah kursi legislatif yang ideal? Pertanyaan ini sulit untuk dijawab. Tidak diketahui alasan yang pasti mengapa jumlah kursi legislatif di suatu negara berbeda dengan negara yang lain. Tidak diketahui pula mengapa para negarawan dan politisi menemukan sejumlah angka tertentu.

Meskipun sulit menemukan argumentasi dibalik ditemukannya sejumlah angka anggota legislatif, ada suatu temuan menarik yang digagas oleh Rein Taagepera dan Matthew S Shugart.[33]Mereka menyatakan bahwa ada hubungan sistematis antara besarnya parlemen dengan jumlah penduduk di berbagai negara. Menurut mereka, di negara-negara maju, besaran parlemen adalah akar pangkat tiga dari jumlah penduduk atau:

$$F = P^{1/3}$$

---

33 Rein Taagepera, Limiting Frames of Political Games: Logical Quantitative Models of Size, Growth and Distribution, Center for the Study of Democracy (University of California, Irvine), 2002, Paper 02-04, halaman 5, http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=csd atau dapat dilihat di Matthew Shugart, Besarnya Parlemen, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dam IFES, Jakarta, 2001, hal. 67.

dimana F adalah jumlah kursi parlemen dan P adalah populasi atau jumlah penduduk. Dengan demikian, apabila jumlah penduduk di suatu negara adalah 8 juta maka kursi parlemen di negara itu adalah 200.

Temuan tersebut hanya berlaku di negara-negara maju. Sedangkan di negara-negara berkembang hubungan antara jumlah kursi parlemen dengan jumlah penduduk tidak seperti di negara berkembang. Menurut mereka, yang dihitung pada negara berkembang bukan keseluruhan jumlah penduduk tetapi mendasarkan diri pada penduduk "aktif". Penduduk aktif disini didefinisikan sebagai jumlah penduduk yang termasuk usia kerja dan mereka yang "melek huruf". Rumus untuk menemukan jumlah kursi legislatif untuk negara berkembang diperhitungkan sebagai berikut:[34]

$$F = (2LWp)^{1/3}$$

dimana F adalah jumlah kursi parlemen, Wp adalah jumlah penduduk usia produktif, dan L adalah tingkat kemampuan baca-tulis/bebas buta-aksara. Negara yang mempunyai penduduk aktif 4.950.000 diramalkan akan mempunyai dewan perwakilan dengan anggota 215 orang, sedangkan negara yang mempunyai penduduk aktif sebesar 4.125.000 diprediksikan akan mempunyai anggota dewan perwakilan sebanyak 202 orang.[35]

Rumusan diatas hampir secara empirik terbukti karena tidak ada negara dengan parlemen yang anggotanya dua kali lebih banyak dari prediksi.[36] Hanya beberapa negara yang parlemennya lebih kecil dari setengah angka prediksi. Berikut contoh besaran parlemen dari sejumlah negara:[37]

---

34 Rein Taagepera, ibid.

35 Matthew Shugart, Op. Cit. hal. 68.

36 Ace Project, Op. Cit. hal. 66-68.

37 Lihat Tim Peneliti Perludem, Alokasi Kursi dan daerah Pemilihan, Rekomendasi untuk Pengaturan Pemilu Legislatif 2009, makalah disampaikan dalam Workshop Perumusan

Tabel 2.3

Perbandingan Jumlah Penduduk dan Kursi Parlemen di Berbagai Negara

Negara	Jumlah Penduduk	$s = p^{1/3}$	Kursi DPR
Amerika Serikat 1790	3.615.920	153,49	105
Amerika Serikat 1920	105.210.729	472,08	435
Amerika Serikat 2004	281.400.000	655,30	435
Belgia 1965	9.119.000	208,92	212
Belgia 1977	9.847.000	214,34	212
Belgia 2003	10.379.067	218,13	150
Irlandia 1977	3.265.000	148,35	148
Irlandia 2003	3.994.000	158,66	148
Belanda 1950	10.114.000	216,26	150
Belanda 2003	16.316.000	253,63	150
Austria 1949	6.935.000	190,70	165
Austria 2003	8.090.000	200,75	183
Kanada 1990	25.591.000	294,69	195
Kanada 2003	31.630.000	316,25	301
Argentina 1950	17.200.000	258,13	257
Argentina 2003	36.772.000	332,54	257
Rusia 2003	143.425.000	523,45	450
Brasil 1986	146.992.000	527,75	487

DIM RUU Politik yang diselenggarakan oleh S2 PLOD UGM bekerjasama dengan USAID, DRSP, 17 Juli 2007, Naskah tidak dipublikasikan. Simbol "s" dalam tabel Parludem ini sama dengan simbol "F" pada Rein Taagepera.

Negara	Jumlah Penduduk	$s = p^{1/3}$	Kursi DPR
Brasil 2003	176.596.000	561,04	513
Malaysia 2003	24.774.000	291,52	192
Venezuela 2003	25.674.000	295,01	203
Pakistan 2003	148.439.000	529,48	207
Srilangka 2003	19.232.000	267,92	225
Uzbekistan 2003	25.590.000	294,68	250
Filipina 2003	81.503.000	433,57	260
Iran 2003	66.392.000	404,92	270
Korea Selatan 2003	47.912.000	363,20	299
Bangladesh 2003	138.066.000	516,85	300
India 2003	1.064.399.000	1021,02	543

Sumber: Tim Peneliti Perludem, Alokasi Kursi dan daerah Pemilihan, Rekomendasi untuk Pengaturan Pemilu Legislatif 2009, makalah disampaikan dalam Workshop Perumusan DIM RUU Politik yang diselenggarakan oleh S2 PLOD UGM bekerjasama dengan USAID, DRSP, 17 Juli 2007, Naskah tidak dipublikasikan.

Terlihat dari tabel di atas, di Amerika Serikat sekalipun, kursi DPR bertahan dalam kurun 84 tahun sekalipun jumlah penduduknya melonjak lebih dari dua kali lipat. Contoh lain, di Belgia malah kursi DPR-nya berkurang dari 212 pada 1977 menjadi 150 kursi pada 2003. Hal yang hampir sama juga terjadi di Jepang.[38]

Dari keenam unsur sistem pemilu tersebut sebuah sistem pemilu terbentuk. Membicarakan desain sistem pemilu dengan demikian

38 Ibid.

membicarakan keenam hal tersebut. Keenam hal tersebut yang kemudian secara umum akan berdampak pada formasi politik sebuah negara. Dengan melakukan perubahan-perubahan pada unsur-unsur sistem pemilu tersebut formasi politik dapat direkayasa.

***

BAB 3

SISTEM PEMILU

A. Pendahuluan

Sistem pemilu yang digunakan oleh negara-negara di dunia adalah sangat variatif. Sebuah negara dengan karakter demografis dan geografis yang sama belum tentu menganut sistem pemilu yang sama. Negara yang menganut bentuk dan sistem pemerintahan yang sama belum tentu juga mengadopsi sistem pemilu yang sama, demikian pula sebaliknya.

Ada rasionalitas tersendiri dari setiap negara untuk memilih sistem pemilu yang akan digunakan. Hal itu tergantung kepentingan-kepentingan yang menonjol dan dikedepankan dari masing-masing negara. Ada negara yang mengedepankan tingkat proporsionalitas keterwakilan, sistem kepartaian, kabinet yang akan dibentuk, dan sebagainya. Hal ini tidak lain karena sistem pemilu dapat dimanipulasi sedemikian rupa untuk banyak kepentingan. Sartori, seperti dikutip Reilly dan Reynolds menyatakan pemilu adalah 'instrumen politik yang dapat dibentuk yang paling spesifik',[39] artinya ja dapat direncanakan sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

---

39 Ben Reilly dan Andrew Reynolds dalam Peter Harris dan Ben Reilly, Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator, IDEA, Jakarta, 2000, hal.

Meskipun demikian ada kecenderungan-kecenderungan tertentu sistem pemilu yang dianut oleh sebuah negara, kecenderungan itu tergantung pada jenis praktek demokrasi. Dalam penelitian tentang bentuk-bentuk demokrasi di 36 (tiga puluh enam) negara demokrasi, Arend Lijphart menyatakan bahwa sistem pemilu dari demokrasi mayoritarian (majoritarian democracy) adalah The Single-Member District Plurality atau sistem mayoritas; sedangkan tipikal demokrasi konsensus (concensus democracy) adalah menggunakan Proportional Representation (PR).[40] Sementara itu, menurut catatan IDEA, sekitar 46% dari 199 negara dan wilayah di dunia yang melaksanakan pemilu langsung dengan memakai sistem Plurality/Majority untuk memilih lembaga legislatifnya; 36% lainnya menggunakan prinsip sistem PR; 15% menggunakan Mixed System, dan 3% yang menggunakan salah satu sistem 'lain-lain'.[41]

B. Variasi Sistem Pemilu

Sebagai sebuah metode, sistem pemilu dirancang untuk melakukan tiga tugas utama.[42]Pertama, berperan sebagai saluran tempat rakyat bisa meminta pertanggungjawaban wakil-wakilnya. Kedua, menerjemahkan pilihan yang diberikan rakyat menjadi kursi yang dimenangkan dalam kursi legislatif. Ketiga, sistem pemilu yang lain membentuk batas-batas diskursus politik yang 'bisa diterima' dalam cara-cara yang berbeda, dan memberikan insentif bagi mereka yang berkompetisi untuk 'mengiklankan'

193.

40 Arend Lijphart, Pattern of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries, Yale UP, New Haven and London, 1999, hal. 143.

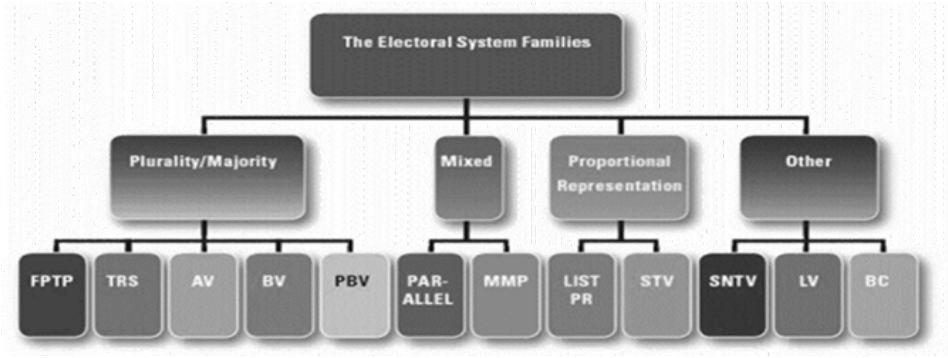
41 Sumber: Andrew Reynolds, et.al., Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, IDEA, Sweden, 2005, hal. 29.

42 Ben Reilly dan Andrew Reynolds dalam Peter Harris dan Ben Reilly, Op. Cit. hal. 194.

dirinya kepada pemilih dengan cara-cara tertentu. Secara garis besar keluarga sistem pemilu dapat diklasifikasikan seperti berikut ini:[43]

Bagan 3.1

Keluarga Sistem Pemilu



Sumber: Andrew Reynolds, et.al., Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, IDEA, Sweden, 2005, hal. 28.

Meskipun demikian, menurut Dahl, sistem-sistem pemilihan bervariasi tanpa akhir. Menurutnya, hal ini disebabkan karena tidak ada satupun sistem pemilihan yang dapat memenuhi semua kriteria yang mungkin diharapkan. Sistem pemilu terbaik tidak lebih dari sebuah kompromi atas tujuan-tujuan yang hendak dicapai. Jika kita memilih satu sistem, kita akan mendapatkan beberapa nilai berharga dari sistem lainnya.[44]

---

43 Andrew Reynolds, et.al., Op. Cit. hal. 28. Penjelasan dari berbagai variasi sistem pemilu dalam buku ini didasarkan pada pendapat Andrew Reynold, et.al., kecuali disebutkan lain.

44 Robert A. Dahl, Perihal Demokrasi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hal.181.

1. Sistem Plurality/Majority

Disebut juga sistem distrik. Dalam sistem ini wilayah negara dibagi ke dalam beberapa distrik pemilihan yang biasanya berdasar atas jumlah penduduk. Setiap distrik diwakili oleh satu orang wakil, kecuali pada varian *block vote* dan *party block vote*. Kandidat yang memiliki suara terbanyak akan mengambil semua suara yang didapatnya (the winner take all). Sistem ini terbagi atas *first past the post, alternative vote, two-round system, block vote.*

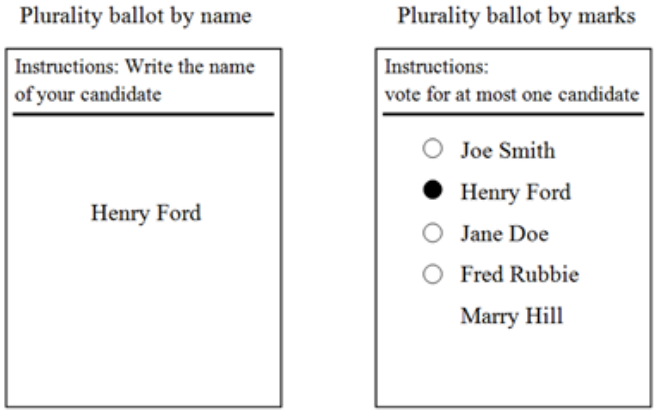
Secara umum, kelebihan dari sistem ini adalah, pertama, tingkat kedekatan calon dengan pemilih sangat tinggi. Kedua, akuntabilitas politik yang menjadi wakil rakyat yang cukup tinggi. Ketiga, pemilih dapat betul-betul menentukan sendiri calon yang menurut mereka dapat diandalkan. Keempat, terbatasnya peranan partai yang hanya menjadi fasilitator dan tidak berhak menentukah calon. Terakhir, kemungkinan terjadinya sistem dua partai.

a. First Past the Post (FPTP)

Sistem ini disebut juga mayoritas relatif (relative majority) atau mayoritas sederhana (simple majority). Prinsip dari tipe ini adalah mereka yang mendapatkan suara mayoritas relatif/sederhana, bukan mayoritas absolut/ mutlak, adalah pemenangnya. Secara detail operasionalisasi dari sistem ini adalah sebagai berikut. Pertama, setiap distrik terdiri atas anggota legislatif tunggal. Kedua, pemilih hanya memilih salah satu nama kandidat dengan cara menuliskan nama atau memberi tanda. Berikut contoh penyuaraan (balloting) dengan cara menuliskan nama atau memberi tanda pada kertas suara:

Gambar 3.1

Penyuaraan pada FPTP



Sumber: http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_system

Terakhir, pemenangnya adalah kandidat yang mendapat suara terbanyak sekalipun kurang dari 50% + 1 suara. Sebagai contoh, terdapat 5 kandidat dengan perolehan suara masing-masing dengan prosentase 20, 18, 22, 17, dan 23 maka yang menjadi pemenang adalah kandidat yang memperoleh 23%. Beberapa negara yang menggunakan adalah India, Inggris, USA, dan Kanada.

b. Block Vote (BV)

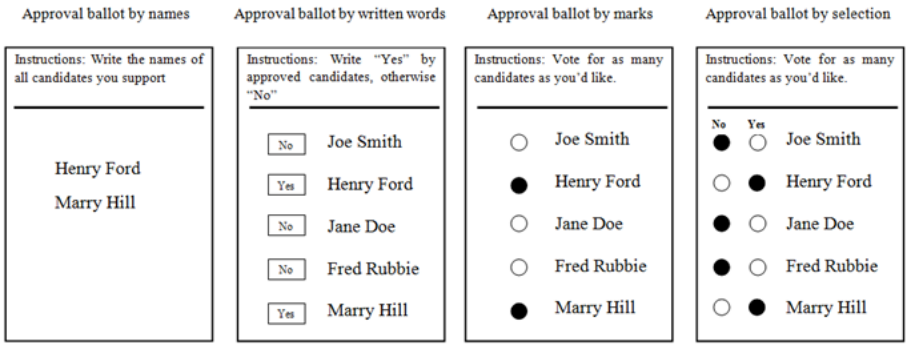
Disebut juga Approval Voting (AV). Ciri dari sistem pemilu ini adalah sebagai berikut. Pertama, distrik berwakil majemuk (multi-member district), yaitu 1 distrik untuk memilih beberapa anggota perwakilan. Kedua, pemilih mempunyai jumlah pilihan sebanyak jumlah kursi yang

diperebutkan. Ketiga, kandidat yang mendapat suara terbanyak otomatis mendapatkan jabatan.

Contoh, sebuah distrik ada 10 kontestan sedangkan dari distrik tersebut dijatah 2 anggota perwakilan. Dengan formula BV maka pemilih akan memilih 2 kontestan dalam pencoblosannya. Dari keseluruhan kandidat yang ada, 2 kontestan yang memperoleh suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang dan menjadi wakil dari distrik tersebut.

Gambar 3.2

Penyuaraan pada BV



Sumber: http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral system

Beberapa negara yang menggunakan adalah Otoritas Palestina, Bermuda, Fiji, Laos, dan Virginia, Muangthai, Maldivia, Kuwait, Filipina, dan Mauritius.

c. Party Block Vote (PBV)

PBV adalah variasi dari sistem BV. Yang membedakan adalah pada sistem PBV, para pemilih memilih partai, bukan kandidat, dan partai yang

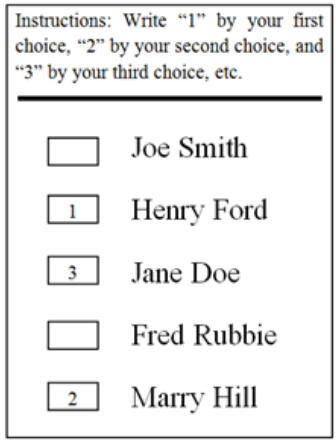
memenangkan suara terbanyak memenangkan semua suara di distrik tersebut. Sistem ini digunakan di Singapura, Lebanon, dan Ekuador.

d. Alternative Vote (AV)

Tipe ini digunakan di Australia. Ciri umum dari sistem ini adalah pemilih memiliki preferensi untuk meranking sejumlah kandidat yang mereka sukai. Operasionalisasi dari sistem ini adalah: pertama, distrik berwakil tunggal. Kedua, pemilih diminta meranking kandidat dalam jumlah tertentu sesuai dengan preferensinya. Caranya, pemilih mengurutkan caleg sesuai dengan pilihan mereka, dengan memberi tanda "1" untuk caleg yang paling disukai, "2" untuk yang dibawahnya, "3" yang lebih rendah lagi, dan seterusnya.

Gambar 3.3

Penyuaraan pada AV



Sumber: http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral system

Ciri ketiga dari AV ialah pemenangnya adalah yang mendapatkan suara mayoritas absolut (50 + 1). Keempat, apabila tidak ada caleg yang memperoleh suara mayoritas absolut, maka caleg dengan suara terendah preferensi pertamanya akan dicoret dari daftar, dan kartu suara mereka akan dilihat lagi untuk preferensi kedua. Kemudian suara preferensi kedua tersebut diberikan kepada caleg yang tersisa berdasarkan tanda yang tertera pada kertas suara. Langkah ini diulangi sampai seorang caleg memperoleh suara mayoritas absolut, dan kemudian dinyatakan sebagai pemenang.

Contoh, ada 4 kandidat A,B,C, dan D. Misalnya ranking pertama diberikan kepada C, kemudian berikutnya berturut-turut diberikan kepada A, D, B dan seterusnya. Dari pilihan tersebut, apabila ada kandidat yang mendapatkan preferensi pertama lebih dari 50% maka ia langsung dinyatakan sebagai pemenang. Tetapi apabila tidak ada yang mayoritas absolut maka kandidat B yang preferensi pertamanya paling sedikit dicoret untuk selanjutnya dilihat preferensi kedua dari kartu suara kandidat B untuk diberikan kepada kandidat yang tersisa berdasarkan tanda yang tertera pada kertas suara. Langkah ini diulangi sampai seorang caleg memperoleh suara mayoritas absolut, dan kemudian dinyatakan sebagai pemenang.

Sisi positif terpenting dari tipe ini adalah mendorong politisi untuk saling mencari dukungan dari kelompok lain dan tidak hanya menggantungkan diri pada dukungan dari kelompoknya sendiri. Sebab, antar kelompok akan terjadi kemungkinan pertukaran preferensi, terlebih lagi apabila kontestan yang terlibat semakin banyak.

e. Two Round System (TRS)

Disebut juga Majority Run-off atau Double Ballot. Prinsip dari TRS bahwa pemilu putaran kedua akan dilaksanakan apabila pada putaran pertama tidak ada kandidat yang memenuhi batas minimal perolehan suara untuk dapat disebut sebagai pemenang. Secara operasional bekerjanya tipe ini adalah: pertama, setiap distrik berwakil tunggal. Kedua, pemilih memilih satu kandidat. Ketiga, pemenangnya adalah jika seorang kandidat mendapat mayoritas absolut (50+1). Keempat, jika belum ada mayoritas absolut maka diadakan pemilihan umum kedua yang biasanya pesertanya diambil dari 2 kontestan yang mendapatkan suara terbanyak dari pemilu pertama. Kandidat yang memperoleh suara terbanyak dari pemilu putaran kedua ini yang kemudian dinyatakan sebagai pemenang.

Varian lain dari TRS adalah Varian Perancis yaitu untuk setiap caleg yang memperoleh suara lebih dari 12.5% dari pemilih terdaftar dapat maju untuk putaran kedua. Siapa saja yang memenangkan jumlah suara tertinggi di putaran kedua kemudian dinyatakan terpilih sebagai caleg, tanpa melihat apakah mereka memenangkan mayoritas absolut atau tidak.

Varian ini banyak digunakan di negara-negara bekas jajahan Perancis (Sub-Sahara yang penduduknya berbicara bahasa Perancis, Republik Afrika Tengah, Mali, Togo, Chad, Gabon, Mauritania, Kongo, dan di Afrika Utara, serta Mesir), dan Uni Sovyet (Belarus, Kyrgyzstan, Macedonia, Moldova, Tajikistan, Ukraina, dan Uzbekistan).

2. Sistem Proporsional

Dalam sistem ini proporsi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang

dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya. Dalam sistem ini dikenal istilah district magnitude, sebab setiap distrik berwakil majemuk (>1). Variasi dari sistem ini adalah daftar *Proporsional Representation,* dan *Single Transferable Vote.*

a. Proportional Representation (PR)

Menurut Farrel, sistem proporsional selalu diasosiasikan dengan nama 4 (empat) orang, yaitu Thomas Hare (Inggris), Victor d'Hondt (Belgia), Eduard Hagenbach-Bischoff (Swiss), dan A. Saint-Lague (Perancis).[45] Meskipun demikian, menurut Farrel asosiasi itu tidak selamanya tepat sebab kemunculan sistem proporsional adalah berhimpitan dengan perkembangan demokrasi perwakilan, dan terutama dengan perluasan universalitas hak pilih dan perkembangan partai massa.

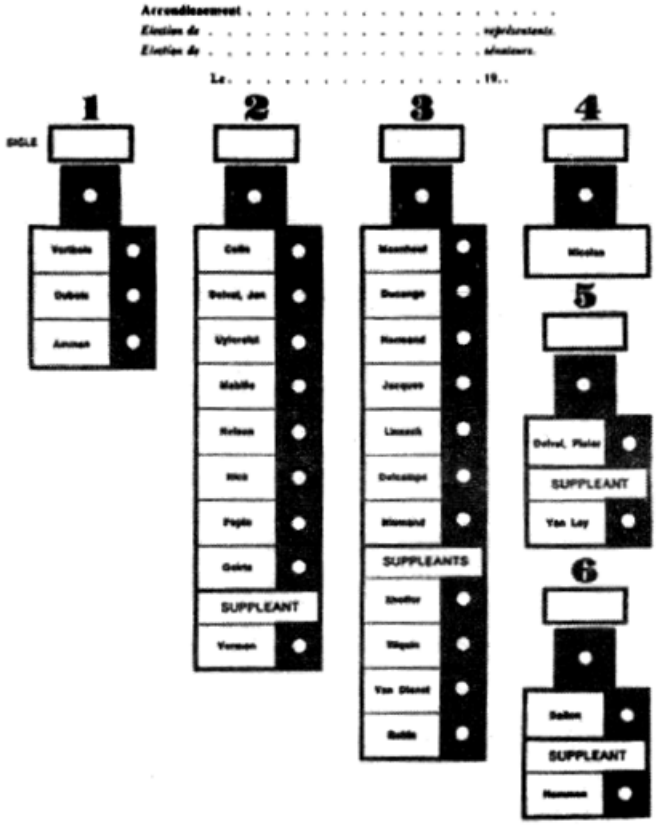
Ciri dari tipe ini adalah: pertama, setiap distrik berwakil majemuk. Kedua, setiap partai menyajikan daftar kandidat dengan jumlah yang lebih banyak dibandingkan jumlah kursi yang dialokasikan untuk satu daerah pemilihan. Ketiga, pemilih memilih salah satu kandidat. Keempat, partai memperoleh kursi sebanding dengan suara yang diperoleh. Terakhir, kandidat yang dapat mewakili adalah yang berhasil melampaui ambang batas suara (threshold).

---

45 David M. Farrel, Comparing Electoral Systems, Prentice Hall, Maylands, 1997, hal 61.

Gambar 3.4

Penyuaraan pada PR



Sumber: David M. Farrel, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London, 1997, hal. 75.

Pada sistem proporsional ada sejumlah mekanisme yang digunakan untuk menentukan perolehan kursi dari partai politik. Secara garis besar

teknik penghitungan suara itu dipilah menjadi dua, yaitu teknik kuota dan divisor.[46]

Teknik Kuota (quota) atau dikenal juga dengan suara sisa terbesar (the largest remainder) digunakan di Austria, Belgia, dan Denmark untuk Majelis Tinggi, Yunani, Islandia, dan Itali untuk Majelis Rendah. Teknik kuota mengenal beberapa varian, dan yang sangat terkenal adalah varian Hare dan Droop. Ciri umum dari teknik kuota adalah adanya bilangan pembagi pemilih yang tidak tetap, tergantung pada jumlah pemilih.

Pada varian Hare, bilangan pembagi pemilih ditentukan dengan cara membagi total jumlah suara yang sah dengan jumlah kursi yang disediakan pada setiap daerah pemilihan, atau HQ = v/s dimana HQ adalah Kuota Hare, v adalah jumlah total suara yang sah, dan s adalah jumlah kursi yang disediakan untuk setiap daerah. Perolehan kursi masing-masing partai ditentukan oleh hasil pembagian antara perolehan suara partai dengan bilangan pembagi pemilih tersebut.

Penerapan terhadap varian Hare tersebut dapat dilihat seperti dalam tabel.[47]Terdapat 100.000 suara sah yang berasal dari 4 kontestan yaitu A, B, C, dan D untuk memperebutkan 6 kursi di sebuah daerah pemilihan. Dengan demikian Kuota Hare didapat 100.000 (suara)/6 (kursi) - 16.667. A,B,C, dan D masing-masing memperoleh suara 42 ribu suara, 31 ribu

---

46 Lihat Arend Lijphart, Electoral System and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990, Oxford UP, New York, 1995, hal. 153. Lihat Juga Pipit Rochijat Kartawidjaya, Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih, Elsam, Jakarta, 2003, hal. 33, David M. Farrel, Ibid, hal. 42-68.

47 Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkoversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United nations dam IFES, Jakarta, 2001, hal 73. Contoh lain dapat dirujuk di Arend Lijphart, Electoral System and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, ibid, hal. 155.

suara, 15 ribu suara, dan 12.ribu suara. Dengan menggunakan kuota Hare masing-masing partai mendapat 2, 2, 1, dan 1 kursi.

Tabel 3.1

Alokasi Kursi Versi Kuota Hare

Partai	Suara	Kuota Hare	Kursi dari Kuota Penuh	Kursi Sisa	Total Kursi
A	42.000	2,52	2	0	2
B	31.000	1,86	1	1	2
C	15.000	0,20	0	1	1
D	12.000	0,22	0	1	1
TOTAL	100.000	6,00	3	3	6

Sumber: Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkoversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United nations dam IFES, Jakarta, 2001, hal 73.

Sementara pada Varian Droop, bilangan pembagi pemilih diperoleh dengan cara membagi jumlah suara yang sah dengan jumlah kursi yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan, atau DQ=v/(s+1) dimana DQ adalah Kuota Droop, v adalah jumlah total suara yang sah, dan s adalah jumlah kursi yang disediakan untuk setiap daerah.

Pada tabel 3.2 adalah contoh penggunaan Varian Droop dalam menghitung perolehan kursi setiap partai dengan total suara 100 ribu dan 6 kursi untuk satu daerah pemilihan.[48]Dengan menggunakan rumus Droop maka bilangan pembagi pemilihnya adalah 100.000 (suara)/(6

48 Ibid

kursi+1) - 14.286. Perolehan kursi partai A, B, C, dan D masing-masing adalah 3, 2, 1, 0.

Tabel 3.2

Alokasi Kursi Versi Kuota Droop

Partai	Suara	Kuota Hare	Kursi dari Kuota Penuh	Kursi Sisa	Total Kursi
A	42.000	2,94	2	1	3
B	31.000	2,17	2	0	2
C	15.000	1,50	1	0	1
D	12.000	0,84	0	0	0
TOTAL		7,00	5	1	6

Sumber: Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkoversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dan IFES, Jakarta, 2001, hal. 73.

Jika dibandingkan antara Varian Hare dan Droop terlihat bahwa varian Droop kurang sensitif dengan perolehan partai kecil.

Pada Teknik Divisor atau dikenal juga dengan perhitungan rata-rata angka tertinggi (the highest average) muncul berkaitan dengan kelemahan yang ditemukan pada teknik kuota. Seperti halnya teknik kuota, teknik Divisor ini juga memiliki beberapa varian. Yang membedakan dari tiap varian adalah bilangan pembaginya. Ciri khas dari teknik ini adalah Bilangan Pembagi (BP) tetap, tidak tergantung pada jumlah penduduk/ pemilih/ perolehan suara.

Varian pertama adalah D'Hondt. Finlandia, Israel, Luxembourg, Belanda, Portugis, Spanyol, dan Swiss adalah negara-negara yang menggunakan varian D'Hondt. Bilangan pembagi dari varian ini adalah

berangka utuh (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, dan seterusnya) kemudian diseleksi angka tertinggi. Kursi yang tersedia, pertama-tama akan disetorkan kepada daerah berpopulasi tinggi dan seterusnya (lihat tabel 3.3).[49]

Tabel 3.3

Alokasi Kursi Versi D'Hondt

Partai	Suara	Alokasi D'Hondt			Total Kursi
		V/1	V/2	V/3	
A	42.000	42.000 (1)	21.000 (3)	14.000 (6)	3
B	31.000	31.000 (2)	15.000 (4)	10.333	2
C	15.000	15.000 (5)	7.500		1
D	12.000	12.000			
Total	100.000				6

Sumber: Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkoversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dan IFES, Jakarta, 2001, hal. 73.

Varian kedua adalah Sainte Lague. Negara yang menggunakan varian ini adalah Denmark, Norwegia, dan Swedia. Varian ini menggunakan Bilangan Pembagi (BP) berangka ganjil (1, 3, 5, 7, 9, dan seterusnya), kemudian disaring angka tertinggi. Kursi yang tersedia, pertama-tama akan disetorkan kepada partai yang memperoleh suara tertinggi (lihat Tabel 3.4).[50]

49 Ibid
50 Ibid

Jika dibandingkan antara varian D'Hondt dan Sainte Lague, terlihat bahwa varian Sainte Lague lebih sensitif terhadap partai dengan perolehan suara kecil. Sementara itu dilinat dari disproporsionalitas suara, varian D'Hondt disproporsionalitasnya lebih tinggi.

Tabel 3.4

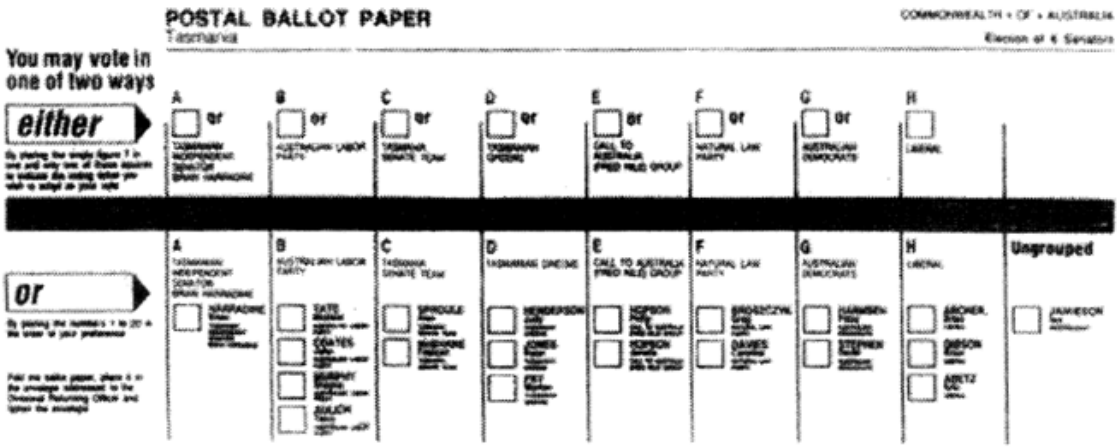
Alokasi Kursi Versi Modifikasi Sainte Lague

Partai	**Suara**	**Alokasi D'Hondt**			**Total Kursi**
		V/1	**V/2**	**V/3**	
A	42.000	30.000 (1)	14.000 (3)	8.400	2
B	31.000	22.143 (2)	10.333 (5)	6.200	2
C	15.000	10.714 (4)	5.000		1
D	12.000	8.571 (6)			1
Total	100.000				6

Sumber: Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkoversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dan IFES, Jakarta, 2001, hal. 73.

Gambar 3.5

Penyuaraan pada STV



Sumber: David M. Farrel, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London, 1997, hal. 129.

Tabel 3.5

Alokasi Kursi pada STV

Kandidat	Penghitungan Pertama	Perhitungan Kedua	Perhitungan Ketiga
P	46	-20 = 26	26
Q	16	+10 = 26	26
R	5	+10 = 15	+8 = 23
S	20	20	20
T	13	13	-13 = 0
Tidak dapat dipindahkan		0	+5 = 5
Kandidat yang terpilih P,Q dan R			

Sumber: Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkoversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dan IFES, Jakarta, 2001, hal. 73.

b. Single Transferable Vote (STV)

Karakter utama dari tipe ini adalah: pertama, menggunakan distrik beranggota majemuk. Kedua, pemilih melakukan ranking kandidat secara preferensial (biasanya bersifat pilihan, boleh memilih 1, 2, 3, dan seterusnya). Ketiga, Kandidat yang mendapatkan suara melebihi 'kuota suara' (threshold) dinyatakan sebagai wakil distrik. Keempat, jika tidak ada yang melebihi kuota, kandidat yang preferensinya paling sedikit disingkirkan, tapi preferensi keduanya diredistribusikan kepada kandidat lain. Pada saat yang sama, suara surplus kandidat terpilih juga diredistribusikan dan kertas suaranya diperlakukan sebagai suara preferensi kedua. Semua kertas kandidat tersebut diredistribusikan tetapi

setiap suara dihitung dengan bobot sebagai bagian atau sebagian persen dari preferensi kedua.

Dalam penghitungan suara, rumus yang digunakan dalam STV hampir selalu menggunakan kuota Droop.[51] Bedanya, pada kuota Droop STV penentuan kuotanya dihitung dari membagi jumlah total suara pemilih dengan jumlah kursi ditambah satu, yang kemudian dibulatkan.[52]Jika hasil perhitungannya adalah suatu bilangan bulat, maka hasil tersebut ditambah 1 (sebagai angka penambah).

Tabel 3.5 adalah contoh alokasi kursi dengan STV pada distrik dengan 3 kursi dan 5 kandidat serta 100 pemilih.[53] Dengan demikian kuota Droopnya adalah Kuota Droop= (100/(3+1))+1=26. Preferensi pemilih sendiri adalah 23 surat suara untuk P, Q, dan T. Ada 23 surat suara untuk P, R, dan S. Ada 16 surat suara untuk Q dan R. Terdapat 5 surat suara R dan S. Ada 20 surat suara S dan T. Ada 8 surat suara T, Q, dan R. Serta terdapat 5 surat suara untuk T.

Penghitungannya sangat rumit. Sekali melakukan kesalahan menghitung berdampak pada keseluruhannya. Pada tabel di atas terlihat yang memperoleh kursi adalah P, Q, dan R.

3. Sistem Campuran

Sistem pemilu campuran merupakan perpaduan penerapan secara bersama-sama sistem Plurality/Majority dengan sistem proporsional

---

51 Ibid, hal. 72.

52 Muhammad Asfar, et.al,, Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia, Pusdeham, Surabaya, 2002, hal. 28, Materi Workhsop.

53 Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Op. Cit. hal. 74.

dalam suatu negara. Sistem ini meliputi sistem Paralel dan Mixed Member Proportional.

a. Parallel

Pada system ini sebagian distrik memakai PR list, sebagian memakai Plurality majority system/distrik. Karenanya, pada system ini menerapkan dua ballots (2 jenis kotak suara). Pemilih memilih: 1) ballot pertama untuk pilihan distrik dan, 2) ballot kedua untuk pilihan partai.

b. Mixed Member Proportional

Pada tipe ini, sebagian anggota parlemen dipilih melalui sistem distrik (biasanya FPTP), sebagian melalui representasi proporsional. Sebelumnya sudah ditentukan berapa jumlah anggota parlemen yang dipilih melalui sistem distrik dan berapa yang sistem proporsional. Partai-partai yang tidak mendapatkan suara melalui pemilu distrik dikompensasi dari penerapan sistem proporsional.

Contoh, bila suatu partai memenangkan 10% suara nasional tetapi tidak mendapatkan satupun kursi dari distrik, maka partai akan dihadiahi kursi dari sistem PR agar perwakilan partai tersebut mencapai kira-kira 10% dari total keanggotaan parlemen. Di Jerman, 25% dari 630 anggota parlemen disiapkan untuk sistem PR, di Venezuela 50% dari FPTP, 25% dari PR List nasional, 25% dari PR List kompensasi.

c. Sistem Pemilu di Luar Ketiga Sistem Mainstream

Merupakan campuran antara distrik dan proporsional. Variasi dari sistem ini adalah: Single Non-Transferable Vote, Limited Vote dan Borda Count.

a. Single Non-Transferable Vote (SNTV)

Prinsip yang dipakai SNTV hampir sama dengan STV yaitu distrik berwakil majemuk, pemilih memilih satu kandidat, dan pemenangnya adalah yang memperoleh suara terbanyak. Yang membedakan adalah tidak ada penghapusan kandidat yang paling sedikit preferensinya. Pembeda lainnya adalah pada SNTV tidak ada redistribusi suara preferensi kedua dari kandidat yang mendapatkan suara paling sedikit.

b. Limited Vote

Terletak antara SNTV dan BV. Merupakan distrik berwakil majemuk. Pemilih dapat memberikan suara lebih sedikit dari jumlah kursi yang harus diisi, tetapi lebih dari satu. Pemenang adalah yang mengumpulkan suara terbanyak.

c. Borda Count

Borda Count merupakan versi AV yang dimodifikasi. Pemilih tetap diminta meranking kandidat dalam jumlah tertentu sesuai dengan preferensinya. Bedanya adalah sistem ini diterapkan dalam distrik berwakil banyak maupun tunggal. Selain itu, tidak ada penghapusan kandidat yang mendapatkan suara terkecil. Preferensi pemilih dihitung hanya sebagai "suara pecahan", misalnya suara pertama nilainya sama dengan satu, preferensi kedua setengah, dan preferensi ketiga bernilai sepertiga, dan seterusnya. Jika tidak ada seorang caleg yang memperoleh mayoritas absolut atas preferensi pertama, preferensi dari tingkatan yang lebih rendah akan dihitung dan total yang paling tinggi memenangkan kursi. Sistem ini praktekkan di sebuah negara kecil di Pasifik yaitu Nauru.

C. Dampak Sistem Pemilu

Setiap sistem pemilu melekat di dalamnya sejumlah kebaikan dan kekurangan bagi pembangunan politik. Resiko dari digunakannya sebuah sistem pemilu setidaknya berdampak pada 3 (tiga) hal, yaitu tingkat proporsionalitas perwakilan, sistem kepartaian, dan kabinet yang dibentuk.

Pertama, tingkat proporsionalitas. Proporsionalitas perwakilan sangat sensitif pada masyarakat yang heterogen. Ditunjukkan oleh Will Kymlicka betapa semua negara yang menganut demokrasi mengalami problem besar dalam tema ini.[54] Disebutnya, warga Amerika Afrika merupakan 12,4% dari penduduk Amerika Serikat tetapi hanya memegang 1,4% dari keseluruhan kursi terpilih, orang-orang Amerika berbahasa Spanyol merupakan 8% dari jumlah penduduk namun hanya memegang 0,8% dari kursi yang dipilih. Di Kanada orang-orang Aborigin merupakan 3,4% dari jumlah penduduk, namun hanya memperoleh 1% kursi dalam legislatif. Ketimpangan representasi tersebut hanya sedikit contoh dari sedemikian banyak deret ketimpangan keterwakilan yang dapat disebut.

Terkait dengan sistem pemilu, disproporsionalitas yang tinggi terjadi pada sistem Pluralitas/Mayoritas. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpencar dalam beberapa distrik. Sistem ini juga kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali; dan kalau ada beberapa partai yang mengadu kekuatan maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah

54 Will Kymlicka, Kewargaan Multikultural, LP3ES, Jakarta, 2002, hal. 200

yang besar. Hal ini akan dianggap tidak adil oleh golongan-golongan yang merasa dirugikan.

Pada sistem proporsional, disproporsionalitas juga tetap ada tetapi tidak sebesar disproporsionalitas pada sistem Pluralitas/Mayoritas. Sistem proporsional bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang. Golongan-golongan bagaimanapun kecilnya menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Disproporsionalitas pada sistem proporsional tergantung pada lingkup daerah pemilihan (distrik). Semakin menyempit daerah pemilihan maka semakin besar disproporsionalitasnya, semakin besar lingkup daerah pemilihan maka semakin kecil disproporsionalitasnya. Negara Belanda dan Israel adalah contoh yang sering dirujuk angka disproporsionalitasnya yang rendah karena daerah pemilihan untuk anggota legislatifnya adalah tingkat nasional.

Bagaimana mengetahui disproporsionalitas dalam pemilu? Telah banyak rumusan yang dikembangkan untuk mengetahui disproporsionalitas suara pemilih. Di antara yang sering digunakan adalah pengukuran yang dikembangkan oleh Rae (1967-index Rae), Loosemore dan Hanby (1971-index Loosemore-Hanby), Gallagher (1991-index least-squares), dan Lijphart (1994-index Largest-deviation).[55] Semua rumusan tersebut dapat digunakan untuk melihat proporsionalitas pada segala level: proporsionalitas pada rumpun sistem pemilu, formula pemilihan, level distrik, dan sebagainya yang sama ataupun berbeda. Yang perlu dicatat dari banyaknya rumusan untuk mengetahui index disproporsionalitas ini bahwa itu semua tidak lain adalah adanya kelemahan yang terkandung dalam masing-masing index pengukuran yang kemudian berusaha

55 David M. Farrell, Op. Cit. Hal. 145.

diperbaiki oleh ahli lainnya. Index Rae sebagai rumusan tertua misalnya, index ini sangat sensitif dengan persentase yang didapatkan oleh partai-partai kecil. Akibatnya muncul index Loosemore-Hanby yang berusaha menutup kelemahan Index Rae. Berikut adalah salah satu rumusan yang banyak digunakan untuk melihat disproporsionalitas yaitu rumusan Gallagher, Index Least-Squares:

$$Lsq = \sqrt{\frac{1}{2}\Sigma\,(\mathrm{V} - \mathrm{S})^2}$$

dimana LSq adalah Index Disproporsionalitas, V adalah persentase suara partai, dan S adalah prosentase perolehan kursi.

Dampak kedua dari sistem pemilu adalah pada formasi sistem kepartaian. Duverger menyebutkan bahwa pada sistem pluralitas/mayoritas akan membentuk sistem dua partai, sedangkan pada sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multipartai. Klausal bahwa "sistem plurality/majority akan membentuk sistem dua partai" sering disebut sebagai Hukum Duverger (Duvergers Law) sedangkan klausul yang menyatakan bahwa "sistem proporsional akan membentuk sistem multipartai" disebut dengan Hipotesis Duverger (Duverger's Hypothesis).[56]

Terciptanya relasi tersebut diatas karena bekerjanya dua hal yaitu efek mekanis dan efek psikologis dari sistem pemilu.[57] Pertama, efek mekanis dari sistem pemilu. Efek ini bekerja terhadap partai akibat dari

---

56 Lihat Kenneth Benoit, Duverger's Law and The Study of Electoral System, French Politics, 2006, 4, hal 69-83 dalam http://www.kenbenoit.net/pdfs/Benoit_FrenchPolitics_2006.pdf.

57 Ibid, dan lihat pula Andre Blais dan Louis Massicotte, dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi dan Pippa Norris (ed), Op. Cit., hal. 56-60.

aplikasi langsung aturan pemilu dalam mengkonversi suara menjadi kursi. Dalam pembagian kursi, beberapa partai terutama partai yang besar akan mendapatkan proporsi kursi yang lebih besar dibandingkan perolehan suaranya sehingga terjadi representasi yang berlebihan (over representation), dan representasi yang terbatas (under representation) bagi partai-partai kecil. Dengan mengutip Rae, Blais dan Massicotte, menyatakan bahwa di semua sistem pemilu memberikan keuntungan kepada partai besar, terutama pada sistem distrik rata-rata bonus dari partai terkuat adalah 8% dan 1% pada sistem proporsional.

Pada efek psikologis dari sistem pemilu datang dari reaksi pemilih dan partai terhadap konsekuensi yang muncul dari pelaksanaan aturan pemilu. Pada sistem distrik, elit berusaha menahan diri membentuk partai karena mereka tahu ini sangat sulit bagi partai kecil untuk mendapatkan kursi. Di sisi yang lain, banyak partai yang ikut pemilu dalam sistem proporsional karena peluang mendapatkan kursi sangat besar. Dalam studi Katz, seperti dikutip Blais dan Massicotte, yang memperhatikan lebih dari 800 pemilu di 75 negara lebih dari seabad dan membandingkannya dengan jumlah aktual partai yang ikut pemilu di sistem pemilu yang berbeda memperlihatkan bahwa rata-rata jumlah partai di sistem pemilu proporsional mencapai 9 (sembilan) partai, dan 6 (enam) partai di sistem distrik. Selain itu, menurut Katz, pada sistem proporsional dengan *district magnitude* yang besar cenderung membuat partai berorientasi ideologis sehingga kecenderungan kohesi partai melemah terutama ketika pemilih diijinkan mengekspresikan pilihanya diantara kandidat dalam partai yang sama. Dalam rumusan Duverger, efek psikologis dari sistem pemilu juga berpengaruh terhadap strategi pemilih. Pada sistem distrik, pemilih cenderung akan memilih kandidat yang memiliki peluang besar untuk menang. Apabila pemilih menyukai kandidat yang peluang menangnya

kecil maka mereka akan mengubah pilihannya kepada kandidat yang memiliki peluang menang. Perkiraan pemilih yang memakai strategi memilih seperti itu mencapai 5%.[58] Sementara itu, strategi pemilih pada sistem proporsional tidak demikian adanya. Pada sistem proporsional, pemilih tetap akan memilih partai meskipun dikalkulasikan partai itu hanya mendapat sedikit suara bahkan tidak mampu menempatkan wakilnya di parlemen.

Dengan demikian, dengan mengacu pada pemikiran Duverger tersebut dapat dikatakan sistem proporsional mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Situasi itu akan sangat mempengaruhi bagaimana konsensus atau konfrontasi antara badan legislatif dengan badan eksekutif. Sedangkan pada sistem pluralitas/mayoritas atau distrik mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.

Secara lebih khusus, untuk mengetahui format sistem kepartaian yang ditimbulkan oleh sistem pemilu dapat dilihat dari partai yang memperoleh kursi di parlemen. Marku Laakso dan Rein Taagepera melihat format sistem kepartaian dari 'index jumlah partai yang efektif" (the effective number of parties).[59]Markku Laakso dan Rein Taagepera merumuskannya sebagai berikut:

$$N=1/\Sigma pi^2$$

dimana N adalah jumlah partai yang efektif, pi adalah proporsi kursi dari partai dan Σadalah total jumlah dari pi. Tabel 3.6 adalah formasi sistem

58 Andre Blais dan Louis Massicotte, Op. Cit. hal. 57.

59 Arend Lijphart, Pattern Of Democracy, Op. Cit., hal. 68.

kepartaian dengan melihat jumlah efektif partai yang diadaptasi oleh Lijphart dari Blondel.[60]

Tabel 3.6

Sistem Kepartaian Dan Jumlah Efektif Partai

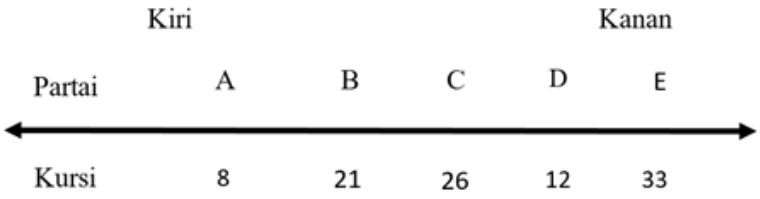
Sistem Kepartaian	Contoh Hipotesis Pembagian Kursi	Jumlah Efektif Partai
Sistem dua partai	55-45	2,0
Sistem dua setengah partai	45-40-15	2,6
Sistem multipartai dengan partai dominan	45-20-15-10-10	3,5
Sistem multipartai tanpa partai dominan	25-25-25-15-10	4,5

Sumber: Arend Lijphart, Pattern of Democracy: Government Form and Performance in ThirtySix Countries, Yale UP, New Haven and London, 1999, hal. 67.

Ketiga, jenis kabinet yang akan dibentuk. Pluralitas mayoritas cenderung menghasilkan kabinet yang dikuasai satu partai. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antara partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional. Stabilitas pemerintahan akan lebih terjaga dengan kabinet yang dikuasai satu partai dari pada kabinet hasil koalisi. Sementara itu sistem proporsional mengarah kepada terbentuknya kabinet koalisi. Kondisi ini mempersukar terbentuknya pemerintah yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dua partai atau lebih.

60 Arend Lijphart, Pattern Of Democracy, Op. Cit., hal. 67.

Teori koalisi mengajarkan bahwa tidak semua partai layak untuk jadikan anggota rekanan dalam pembentukan kabinet koalisi.[61] Ketercukupan mayoritas kursi sehingga terbentuk mayoritas pemerintahan tidak menjamin stabilitas dan kelanggengan koalisi apabila tidak memperhitungkan jarak ideologi dari koalisi yang dibangun. Menurut Lijphart, ada 6 (enam) model koalisi, yaitu (1) minimal winning coalition, (2) minimum size, (3) bargaining proposition, (4) minimal range, (5) minimal connected winning, (6) policy-viable coalition.[62] Keenam model koalisi tersebut dibangun dengan pengandaian sebagai berikut:[63]



Gambar di atas adalah menunjuk pada partai-partai politik yang disusun berdasarkan kecenderungan ideologi dan perolehan suara dari setiap partai. Partai A adalah representasi ideologi paling kiri dan Partai E adalah representasi ideologi paling kanan. Partai-partai yang berada pada spektrum antara Partai A dan Partai E menunjukkan kedekatan dari setiap partai terhadap suatu kutub ideologi.

---

61 Bambang Cipto, Partai Kekuasaan dan Militerisme, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hal. 22.

62 Praktek format koalisi ala Lijphart untuk kasus di Indonesia dapat dirujuk pada Bambang Cipto, Ibid.

63 Arend Lijphart, Pattern Of Democracy, Op. Cit., hal. 93-94. Penjelasan tentang variasi koalisi juga dapat dilihat pada Bambang Cipto, op.cit.

Minimal winning coalition merupakan koalisi yang didasarkan pada maksimalisasi kekuasaan dengan mengabaikan partai yang tidak perlu. Spektrum ideologi partai tidak menjadi pertimbangan penting dalam model koalisi ini. Model koalisi ini terjadi pada ABC, ADE, BCD, BE, dan CE. *Minimum size coalition* adalah koalisi yang dibangun oleh partai besar dengan partai yang lebih kecil untuk sekedar mencapai suara mayoritas. Koalisi ini terjadi antara ADE. *Bargaining Proposition coalition* adalah koalisi dengan jumlah partai yang berkoalisi paling sedikit. Koalisi terjadi antara BE, CE. *Minimal Range coalition* adalah adalah koalisi berdasarkan kedekatan pada kecenderungan ideologis. Koalisi akan terjadi pada ABC, BCD, dan CE. *Minimal connected winning coalition* adalah koalisi yang terjadi antara partai-partai yang memiliki persambungan orientasi kebijakan. Koalisi akan terjadi antara ABC, BCD, CDE. Terakhir policy-viable coalition yaitu koalisi yang terjadi diantara partai-partai yang secara spesifik memang memiliki kepedulian yang sama berkaitan dengan kebijakan. Koalisi ini terjadi antara ABC, BCD, CE.

D. Favorabilitas Sistem Pemilu

Tidak ada sistem pemilu yang sempurna, atau cara yang 'benar' untuk merencanakannya,[64] yang ada adalah sistem pemilu yang 'tepat dan favorable'.[65] Artinya, idealitas sebuah sistem yang diterapkan di sebuah negara tidak lebih dari prioritas-prioritas yang diutamakan, bukan karena secara ontologis sistem itu baik dan sempurna.

---

64 Ben Reilly dan Andrew Reynolds dalam Peter Harris dan Ben Relly, ed. Op. Cit. 2000, hal. 203.

65 Benjuino Theodore, Sistem Pemilu Ideal, (Pemilu Indonesia Online) lihat dalam Joko J Prihatmoko, Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi, LP2I-LP3M Unwahas, Semarang, 2003, hal. 20.

Ada negara yang memprioritaskan proporsionalitas perwakilan maka menjadi tepat apabila ia menggunakan formula Proporsional Representative (PR). Dalam konteks itu negara tersebut menggunakan sistem yang ideal. Tetapi ada negara yang memprioritaskan pembentukan sistem dua partai atau hubungan yang kuat antara konstituen dengan wakil, maka menjadi ideal apabila ia menggunakan formula Pluralitas-Mayoritas (PM). Dengan demikian tidak bisa dikatakan bahwa negara yang menggunakan formula PR adalah lebih buruk dibandingkan dengan negara yang menggunakan formula PM, sebab prioritasnya berbeda. Terlebih lagi ada sebuah kenyataan bahwa kriteria rancangan utama sebuah formula kadang kala bertentangan dengan kriteria yang lain. Contohnya, seperti dinyatakan Ben Reilly dan Andrew Reynolds, keinginan untuk meningkatkan proporsionalitas perwakilan dengan meningkatkan jumlah suara di setiap distrik akan mengurangi pertanggungjawaban geografis antara pemilih dengan parlemen. Meskipun demikian, semakin banyak segi yang dilihat untuk memilih sistem pemilu maka ia semakin ideal.

Dinyatakan oleh Reilly dan Reynolds, bahwa pilihan sistem pemilu pada negara yang sedang dalam transisi demokrasi berbeda dengan negara yang sudah sampai pada tahap demokrasi terkonsolidasi, demikian pula pilihan sistem pada negara yang masyarakatnya terpecah-pecah sedemikain rupa. Pada negara yang sedang dalam proses transisi demokrasi, pilihan sistem pemilu prioritas utamanya adalah memaksimalkan keterlibatan, adil bagi semua partai, dan memiliki sesedikit mungkin area konflik pra-pemilu. Menurutnya, formula yang ideal adalah PR dengan daftar regional atau nasional yang akan menuju pada pemerintahan koalisi besar.

Sedangkan pada negara yang sudah sampai pada tahap konsolidasi demokrasi, prioritasnya adalah pembentukan sistem yang lebih responsif terhadap kebutuhan para pemilih, dapat dipertanggungjawabkan secara

geografis maupun kebijakannya, dan mengarah ke pemerintah koalisi atau partai tunggal yang bisa dijatuhkan bila tidak berjalan dengan baik. Rekomendasi yang diberikan adalah formula distrik yang kecil.

Secara ringkas, prioritas dari dua kondisi demokrasi tersebut adalah seperti berikut:

Tabel 3.7

Prioritas Kondisi Pada Era Transisi Demokrasi Vs Demokrasi Terkonsolidasi

Transisi Demokrasi	Demokrasi Terkonsolidasi
• Saling terbuka • Mudah dipahami pemilih • Keadilan dalam hasil (proporsionalitas) • Meminimalkan area konflik) • Mudah dijalankan • Transparan • Pemerintah koalisi besar	• Dapat dipertanggungjawabkan • Memungkinkan para pemilih mengekspresikan rangkaian pilihan yang lebih rumit • Kemungkinan menjatuhkan para pemimpin yang dinilai buruk • Responsif terhadap para pemilih • Mendorong perasaan 'kepemilikan' atas proses politik para pemilih • Pemerintah koalisi 'kemenangan minimal' atau pemerintahan partai tunggal

Sumber: Ben Relly dan Andrew Reynolds, dalam Peter Harris dan Ben Relly, ed. Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator, IDEA, Jakarta, 2000, hal. 204.

Dalam masyarakat yang terpecah belah, kualitas-kualitas ideal tersebut dapat dikesampingkan beberapa atau semua sama sekali. Sebab, persoalan yang dihadapi adalah berbeda. Menurutnya, dari keseluruhan

jenis formula pemilu, ada empat formula pemilu yang tepat bila digunakan pada masyarakat yang terbagi-bagi, yaitu:

1. Daftar Perwakilan Proporsional (Proportional Representative)

Penjelasan adalah pemilihan perwakilan proporsional menuju pada sebuah parlemen yang melibatkan semua kelompok penting. Dalam sebuah paket konsosiasional penuh, masing-masing kelompok diwakili dalam kabinet secara berbanding dengan dukungan yang mereka terima dalam pemilihan umum, dan kepentingan minoritas dilindungi dengan otonomi segmental dan saling veto. Contoh negara yang menerapkan model ini adalah Swiss, Belanda, dan Afrika Selatan Tahun 1994

2. Hak Pilih Alternatif (Alternative Vote)

Sistem mayoritas dengan insentif untuk partai yang melintasi batasan etnis. Untuk memaksimalkan prospek dalam pemilihan, partai-partai harus berusaha mengumpulkan suara pilihan kedua dari kelompok-kelompok di luar mereka. Terdapat suatu arahan menuju sistem yang mendorong para elit menuju tengah moderat inter-etnik. Dalam distrik-distrik yang etniknya beragam, batasan mayoritas memberikan Insentif untuk mendapatkan dukungan dari kelompok lain. Papua Nugini tahun 1964-1975, Fiji Tahun 1997 adalah beberapa negara yang pernah mempraktekkannya.

3. Pilihan Tunggal yang Dapat Dialihkan (Single Transferable Vote)

Sistem pemilihan memberikan hasil proporsional, namun juga mendorong politisi untuk mencari suara kelompok lain (pilihan kedua). Ini bisa mendorong pembagian kekuasaan yang inklusif antara semua kekuatan politik penting, dan juga mendorong politisi untuk mencari

dukungan pilihan. Dianut oleh Estonia Tahun 1990, dan Irlandia Utara Tahun 1998.

4. Pemilihan Komunal, Blok Partai (Party Block Vote)

Sistem secara eksplisit mengakui keberadaan kelompok komunal untuk memberikan perwakilan institusional yang relatif tetap. Kompetisi kekuatan antar kelompok etnik ditekan karena rasio antar kelompok etnik telah ditentukan di muka. Para pemilih harus memberikan pilihan atas kriteria selain etnik. Dianut oleh Libanon, Singapura, dan Mauritius.

Rekomendasi formula tersebut didasarkan pada bedah kasus bahwa problem mendasar dari masyarakat yang terpecah, dalam konteks sistem pemilu dan perwakilan politik, adalah 2 (dua) hal, yaitu, pertama, dualitas antara sistem yang memberikan tekanan pada perwakilan kelompok minoritas dan sistem yang menekankan pada pengaruh minoritas. Formula daftar PR memberikan tekanan pada kelompok minoritas, sedangkan formula AV dan STV lebih pada tekanan pengaruh minoritas. Kedua, adanya pertentangan antara sistem-sistem yang bergantung pada akomodasi elit dan yang bergantung pada moderasi para pemilih. Formula PR jelas mengakomodasi para elit, sedangkan AV dan STV lebih pada moderasi pemilih.

Pilihan terbaik atas problem pertama, meskipun kurang menyakinkan karena adanya keraguan kompatibilitas satu sama lain, adalah mencari formula yang dapat menggabungkan dualitas tersebut, memberi ruang pada perwakilan dan pengaruh minoritas, yaitu membangun syarat-syarat untuk mencapai proporsionalitas dan insentif untuk mengakomodasi antar etnik dalam sistem pemilihan. Sementara itu, pemecahan terhadap problem kedua adalah dengan melihat watak moderasi dari masing-

masing pihak, apakah di elit atau di massa. Apabila watak moderat ada pada elit, maka daftar PR lebih baik, tetapi pilihan ke formula AV dijatuhkan bila moderasi ada pada massa. Dengan solusi itu, maka konflik dalam masyarakat dapat dihindari dan fungsi horizontal pemilu sebagai pengelola konflik dapat tercapai.

***

BAB 4

PENYELENGGARA PEMILU

A. Pendahuluan

Penyelenggara Pemilu (PP) merupakan lembaga yang mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Di berbagai negara, lembaga ini dikenal dengan berbagai sebutan seperti Komisi Pemilihan Umum (Election Commission), Departemen Pemilihan Umum (Department of Elections), Dewan Pemilihan Umum (Electoral Council), Unit Pemilihan Umum (Election Unit), dan Badan Pemilihan Umum (Electoral Board).[66]

Dalam pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga penyelenggara pemilu yang terpercaya adalah sangat penting. Legitimasi pemilu dapat rusak karena lembaga ini berpihak pada salah satu atau beberapa kontestan, perencanaan yang tidak matang, pelaksanaan pentahapan pemilu yang tidak rapi, pendaftaran pemilih yang diskriminatif, penghitungan suara yang tidak transparan dan sebagainya. Kredibilitas lembaga penyelenggara

66 Alan Wall, etc., Electoral Management Design: The International Idea Handbook, IDEA, Sweden, 2006, hal. 5.

pemilu akan dapat dijaga apabila memperhatikan sejumlah hal dalam desain dan cara bertindak.[67] Pertama, independen dan ketidakberpihakan. Lembaga pelaksana pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, pihak berwenang, atau partai politik. Lembaga pemilu harus berfungsi tanpa pemihakan atau praduga politik. Lembaga pemilu harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan, karena setiap dugaan manipulasi, persepsi bias, atau dugaan mengenai campur tangan akan memiliki dampak langsung tidak hanya pada kredibilitas dari badan yang bertanggung jawab tetapi juga keseluruhan proses pemilu.

Kedua, efisiensi dan keefektifan. Efisiensi dan keefektifan merupakan komponen terpadu dari keseluruhan kredibilitas pemilu. Efisiensi penting untuk proses pemilu sepanjang kegagalan dan masalah teknis dapat dan benar-benar menimbulkan kekacauan dan kegagalan Undang-Undang dan ketertiban. Efisiensi dan keefektifan tergantung beberapa faktor, termasuk profesionalisme para staf, sumber daya, dan yang paling penting adalah waktu yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu dan melatih orang-orang yang bertanggung jawab untuk pelaksanaannya.

Ketiga, profesionalisme. Pemilu harus dikelola kelompok khusus para ahli yang telah sangat terlatih dan memiliki komitmen tinggi yang mengelola dan mempermudah proses pemilu dan yang merupakan karyawan tetap badan pelaksana pemilu. Keempat, keputusan yang tidak berpihak dan cepat. Kerangka hukum harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan dan menangani keluhan dalam pemilu secara tepat waktu. Terakhir, transparansi. Kredibilitas menyeluruh dari suatu proses pemilu secara substansial tergantung

---

67 IDEA, Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum: Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Swedia, 2002, hal. 45.

kepada semua kelompok yang bersangkutan (termasuk partai politik, pemerintah, civil society, dan media) yang sadar akan dan ikut serta dalam debat yang mewarnai dalam pembentukan struktur dan proses pemilu. Suatu debat yang disampaikan dalam kelompok-kelompok ini juga harus dilakukan berkaitan dengan fungsi badan pelaksana pemilu. Dalam hal ini, nilai dari musyawarah yang dilakukan secara terus-menerus, komunikasi, dan kerja sama di antara badan pelaksana pemilu, partai politik, dan lembaga-lembaga masyarakat tidak dapat terlalu ditekankan.

B. Tanggung Jawab Penyelenggara Pemilu

PP adalah pihak yang paling bertanggung jawab atas terlaksananya pemilu secara adil dan lancar. Secara umum tanggung jawab PP adalah implementasi proses pemilihan (electoral process) yang telah digariskan oleh peraturan perUndang-Undangan. Proses pemilihan itu meliputi tahap sebelum pemungutan suara, tahap pemungutan suara dan tahap setelah berlangsungnya pemungutan suara.[68]

Tahap sebelum pemungutan suara meliputi beberapa tahap. Pertama, tahap pendaftaran pemilih. Tahap pendaftaran pemilih merupakan tahap yang penting terkait dengan hak warga negara untuk dapat berpartisipasi dalam pemilu sekaligus parameter awal dari demokrasi prosedural. Setidaknya ada 2 (dua) hal penting yang harus diperhatikan oleh PP dalam pendaftaran pemilih yaitu teknik pendaftaran dan syarat untuk dapat didaftar sebagai pemilih. Teknik pendaftaran pemilih pada umumnya dapat dibedakan antara stelsel aktif dan stelsel pasif. Stelsel aktif yaitu PP menjadi pihak yang pasif untuk melakukan pendaftaran pemilih, pemilih yang telah memenuhi syarat yang aktif mendaftarkan dirinya ke PP. Teknik

68 Haryanto, Partai Politik: Suatu Tinjauan Umum, Liberty. Yogyakarta, 1984, Hal. 89.

stelsel aktif ini banyak digunakan di negara-negara Eropa. Sementara itu teknik stelsel pasif adalah berkebalikan dari teknik stelsel aktif. Pada stelsel pasif PP aktif melakukan pendaftaran kepada warga negara yang telah memenuhi syarat untuk didaftar sebagai pemilih, sedangkan warga negara atau pemilih bersifat pasif menunggu pendaftaran yang dilakukan oleh PP. Stelsel pasif banyak digunakan di Negara Amerika. Sedangkan syarat pemilih biasanya dikaitkan dengan batas umur seseorang untuk dianggap telah dewasa sehingga mampu mengambil keputusan secara mandiri. Batas usia yang dipakai biasanya adalah 17 tahun. Selain batas usia, hak untuk dapat didaftar sebagai pemilih terkadang juga dikaitkan dengan status hukum seseorang di hadapan pengadilan. Mereka yang terkena hukuman pidana lebih dari 5 (lima) tahun biasanya dicabut hak pilihnya.

Kedua, tahap kandidasi. Peran PP pada tahap kandidasi sangat terbatas dibandingkan peran yang dimainkan oleh partai politik. Persoalan mekanisme penominasian dan siapa yang dinominasikan adalah wilayah kerja partai politik. PP terbatas pada verifikasi kelengkapan syarat administratif dari para kandidat. Terakhir, tahap kampanye. Pada tahap ini PP bertanggung jawab terhadap pengaturan jadwal kampanye, mekanisme kampanye dan pengawasan pelaksanaan kampanye.

Setelah tahap sebelum pemungutan suara terlewati, tanggung jawab PP selanjutnya adalah pada tahap pemungutan suara. Pada tahap ini PP bertangung jawab terhadap terpenuhinya hak-hak pemilih yang sudah terdaftar untuk menggunakan hak pilihnya sekaligus menjamin tidak terjadi kecurangan dalam proses pemilihan. PP juga bertanggung jawab agar pelaksanaan hak pilih digunakan secara bebas atau tanpa ada paksaan sama sekali dan bersifat rahasia, yaitu pada saat pemilih melaksanakan hak pilihnya tidak seorangpun yang boleh mengetahui pilihannya.

Kemudian adalah tahap setelah berlangsungnya pemungutan suara. Penghitungan suara dan penetapan hasil pemilu merupakan tanggung jawab utama dari PP pada tahap setelah berlangsungnya pemungutan suara. Pada tahap penghitungan suara PP harus cermat dalam menentukan kategori suara yang sah dan yang rusak. PP mesti memperhatikan apakah penghitungan dibuat secara bertingkat/ berjenjang atau dibuat terpusat/ nasional. Sementara itu pada penetapan hasil pemilu PP bertanggung jawab terhadap penetapan perolehan suara setiap peserta pemilu dan alokasi kursi setiap partai. PP juga menetapkan kandidat yang berhak menduduki kursi legislatif.

Selain PP bertanggung jawab terhadap implementasi proses pemilihan umum (electoral process), PP juga bertanggung jawab untuk beberapa hal lainnya. Pertama, melakukan pendidikan politik bagi pemilih. Pemilih perlu diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai politik yang bertarung, dan calon-calonnya serta program yang dibawa oleh masing-masing kontestan.Kedua, memastikan bahwa para pejabat pemilu dan staf yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu dilatih dengan baik dan bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik. Harapannya, mereka akan dapat bertindak secara adil dan penuh tanggung jawab terhadap semua pihak yang berkepentingan dengan pemilu. Ketiga, memantau dan mengawasi pembiayaan dan pengeluaran kampanye pemilu.[69]

---

69 Tanggung jawab PP diluar tanggung jawab dalam implementasi proses pemilihan umum dipetik dari IDEA, Op.cit, hal. 44.

C. Model-Model PP

Terdapat variasi bagaimana PP di desain. Dari berbagai model PP, tidak dapat disimpulkan model mana yang terbaik. Hal ini karena setiap model PP bukan sebuah variabel independen untuk kesuksesan pemilu. Terdapat konteks sosio-politik, kerangka kerja dan budaya politik yang mempengaruhi idealitas model PP. Secara ringkas, berikut adalah beberapa model desain kelembagaan PP:[70]

1. Pendekatan Pemerintah. Model ini menempatkan PP dalam kementerian dan berwenang untuk melaksanakan dan mengatur pemilihan umum dan menggunakan seluruh sumber daya dalam kementerian dan layanan sosial untuk melaksanakan tugasnya itu. Sistem ini berhasil jika pekerja sosial dihormati sebagai profesional dan netral secara politis. Sistem ini banyak digunakan di negara Eropa Barat.
2. Pendekatan Pengawasan atau Hukum. Kementerian ditugaskan untuk melaksanakan proses pemilihan umum, tetapi diawasi oleh komisi pemilihan umum yang independen yang terdiri dari hakim-hakim yang terpilih. Tugas dari komisi ini adalah untuk mengawasi dan memonitor pelaksanaan proses pemilihan umum oleh kementerian yang bertugas untuk itu. Negara yang menggunakan model ini adalah Rumania dan Pakistan.
3. Pendekatan Mandiri. Model ini menempatkan lembaga pemilihan umum bersifat independen yang secara langsung dipercaya oleh menteri, komite dalam parlemen atau oleh parlemen. Pada model ini, infrastruktur partai dapat menggunakan sumberdaya dalam

---

70 Peter Haris, dalam Peter Harris dan Ben Relly, ed., Demokrasi dan Konflik Yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator, IDEA, Jakarta, 2000, hal. 315-316.

pemerintah dari administrasi provinsi sampai ke administrasi lokal (India). Pada varian lain infrastruktur terpisah dari tingkat nasional, regional, dan lokal (Australia).

4. Pendekatan Multi-Partai. Model ini menempatkan semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilihan umum menugaskan wakil-wakil mereka dalam komisi pemilihan umum nasional. Ini akan memastikan semua kepentingan akan terwakilkan dalam komisi dan setiap partai akan menyumbangkan pemikiran berkenaan dengan kerja dari komisi tersebut. Model ini pernah dipakai Indonesia pada Pemilu 1999.

Untuk memperlancar tugas dari PP, pengelolaan komisi pemilihan dibagi dalam beberapa divisi fungsional. Harris menyebutkan 8 Divisi yang sebaiknya ada, yaitu:[71]

1. Divisi personalia, melakukan rekrutmen dan melatih para petugas di seluruh negeri
2. Divisi keuangan, mengatur anggaran
3. Divisi legal, membentuk peraturan, menyusun prosedur dan mengevaluasi keluhan-keluhan yang ada
4. Divisi investigasi, meninjau ulang keluhan-keluhan yang ada
5. Divisi logistik dan. administrasi, bertanggung jawab atas proses yang berlangsung, komunikasi dan distribusi materi-materi pemilu
6. Divisi pemrosesan data dan teknologi informasi, memproses hasil pemilihan umum dan statistik
7. Divisi informasi dan publikasi, mengembangkan program pendidikan dan menyebarluaskan keputusan yang telah diambil oleh komisi

---

71 Peter Harris dan Ben Relly, ed. Op. Cit. hal. 316

8. Divisi perantara, bertugas untuk berhubungan dengan pemerintah dan agen-agen independen lainnya.

Kedelapan Divisi itu tentu saja lebih bersifat tawaran, artinya komisi pemilihan dapat dibagi dalam berbagai Divisi asalkan tanggung jawab dari komisi pemilihan dapat berjalan dengan baik.

D. Penyelenggara Pemilu di Indonesia

Dalam sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia, format PP senantiasa mengalami perubahan. Hampir dari semua model PP yang dipaparkan di atas pernah digunakan di Indonesia. Misalnya pada era reformasi, pada Pemilu 1999 PP Indonesia memakai pendekatan multi partai, sedangkan pada pemilu 2004 dan 2009 Indonesia memakai PP model atau pendekatan mandiri.

Pada bagian ini akan memaparkan pengelolaan pemilu yang pernah berlangsung di Indonesia, sejak pemilu pertama kali digelar, yaitu Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2009.

Pada Pemilu 1955, pelaksanaan pemilu dilakukan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Lembaga ini yang berhasil menyelenggarakan pemilu pertama kali di Indonesia setelah berulang kali direncanakan tetapi gagal dilaksanakan.[72] Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun

---

72 Sebelum PPI terbentuk, sebelumnya telah terbentuk dua lembaga penyelenggara pemilu, yaitu tahun 1946 dan 1948. Kedua PP yang dibentuk pada tahun tersebut tidak berfungsi karena pemilu tidak jadi dilaksanakan dan perubahan politik yang sangat cepat. PP pertama dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 dengan nama Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat (disingkat BPS). Tugas utamanya adalah menyelenggarakan pemilu untuk melakukan pembaharuan anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). BPS dibentuk, diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan tempat kedudukan di Yogyakarta. Jumlah anggota BPS sebanyak

1953, pemilu dimaksudkan untuk memilih anggota Konstituante dan anggota DPR. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, dibentuk badan-badan penyelenggara pemilihan.

Di ibukota Negara atau di tempat lain yang ditunjuk oleh presiden dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Di setiap daerah pemilihan ditempat yang ditunjuk menteri Kehakiman dibentuk Panitia Pemilihan (PP). Sementara itu di tiap kabupaten ditempat yang ditunjuk oleh menteri dalam negeri dibentuk Panitia Pemilihan Kabupaten (PPK). Ditiap daerah pemungutan suara ditempat kedudukan camat dibentuk Panitia Pemungutan Suara (PPS). Terakhir, di tiap-tiap desa di tempat kedudukan Kepala Desa dibentuk Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP). Sementara itu, di luar negeri dibentuk pula Panitia Pemilihan Luar Negeri yang dibentuk oleh Kepala Perwakilan RI.

---

10 orang yang berasal dari perwakilan partai politik dan wakil dari daerah dengan seorang merangkap ketua dan seorang lagi merangkap wakil ketua. Pada Tahun 1948 BPS beserta dibubarkan melalui Penetapan Presiden Nomor 28 Tahun 1948. Pembubaran tersebut merupakan konsekuensi dari tidak digunakannya lagi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan KNIP. Setelah BPS dibubarkan, tahun 1948 dibentuk Kantor Pemilihan Pusat (KPP). Jumlah anggota KPP ditetapkan sekurang-kurangnya 5 orang anggota dan 3 orang wakil anggota yang berasal dari partai politik. Dua di antara mereka menjadi ketua merangkap anggota. Semuanya diangkat oleh presiden untuk masa kerja 5 tahun. Untuk menopang tugas KPP dibantu Sekretariat KPP yang personalianya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman. Seperti yang dialami badan penyelenggara Pemilu bentukan 1946, KPP dan organ-organ di bawahnya juga dibubarkan sebelum sempat menjalankan tugasnya menyelenggarakan Pemilu. Soalnya, setelah RIS kembali menjadi negara kesatuan RI dengan berlakunya UUD Sementara 1950, sistem ketatanegaraan juga berubah, tak terkecuali tata cara untuk memilih anggota lembaga wakil rakyat.

Menurut regulasi, jumlah anggota PPI minimal 5 orang dan sebanyak-banyaknya 9 orang.[73]Masa jabatan adalah 4 tahun. Para anggota tersebut diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Posisi ketua dan wakil ketua langsung ditentukan oleh Presiden. Pada Pemilu 1971, atau pemilu pertama ketika pemerintahan Soeharto berkuasa, dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan. Untuk melaksanakan pemilu, oleh presiden dibentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. PP terdiri atas dewan pimpinan, dewan/anggota pertimbangan dan sekretariat. Apabila terdapat persoalan yang konfliktual, presiden memberikan ketentuan akhir.

Struktur organisasi PP adalah di tingkat pusat dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Anggota-anggotanya diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul Menteri Dalam Negeri. Di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dibentuk PPI Tingkat I dan Tingkat II dengan anggota diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri atas usul gubernur. Sedangkan ditingkat kecamatan dan desa dibentuk Panitia Pemungutan Suara dan Panitia Pendaftaran Pemilih yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul camat. Menteri dalam Negeri, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat, dan Lurah/Kepala Desa menjadi ketua merangkap anggota dari struktur lembaga pemilihan tersebut.

Sementara itu pada Pemilu 1977 ketentuan tentang penyelenggara pemilu tidak mengalami perubahan.[74] Pemilu diselenggarakan sama dengan format pemilu 1971. Baru pada Pemilu 1982 konsep penyelenggara

---

73 Pada 1955 jumlah tersebut ditambah, karena pada Undang-Undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 ada ketentuan bahwa jumlah anggota PPI sekurang-kurangnya 9 orang. Sejak itu jumlahnya ditambah 5 orang.

74 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.

pemilu mengalami perubahan.[75] Di dalam kepanitiaan pemilu dilibatkan unsur partai politik (Golkar, PDI, dan PPP). Selain itu, dari tingkat PPI sampai dengan panitia pemungutan suara dibentuk panitia pengawas pelaksanaan pemilu. Anggotanya terdiri atas unsur pemerintah, parpol dan ABRI. PP terdiri atas (1) dewan pimpinan, diketuai oleh menteri dalam negeri dengan anggota beberapa menteri, dan (2) dewan pertimbangan, diketuai oleh seorang menteri, parpol dan ABRI.

Selanjutnya, pada Pemilu 1987, 1992, dan 1997 penyelenggara pemilu memakai landasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985. Berkaitan dengan penyelenggara pemilu, dijelaskan bahwa PP terdiri dari dewan pimpinan dan dewan pertimbangan. Dewan pimpinan meliputi menteri dalam negeri, menteri kehakiman, menteri keuangan, menteri pertahanan dan keamanan, menteri perhubungan, menteri pariwisata, pos, dan telekomunikasi, menteri luar negeri, panglima ABRI. Sedangkan dewan pertimbangan terdiri atas 1 ketua, 4 wakil ketua, perwakilan Golkar, PDI, Partai Persatuan Pembangunan, dan ABRI masing-masing sebanyak 3 orang. Sementara itu sekretariat umum dan wakil sekretaris PP diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Pada pemilu 1999, yaitu pemilu pertama pasca Orde Baru, penyelenggaraan pemilu didasarkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999. Penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat bebas dan mandiri. Komisi ini terdiri atas unsur-unsur partai politik peserta pemilu dan pemerintah. Setiap partai diwakili 1 orang dan dari unsur pemerintah 5 orang. Dengan demikian, karena Pemilu 1999 diikuti 48 partai maka di dalam KPU terdapat 48 orang berasal dari partai

---

75 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980.

politik, ditambah 5 orang dari unsur pemerintah. Pembentukan KPU diresmikan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden. Masa keanggotaan KPU adalah 5 tahun.

Selain itu, pada pemilu 1999 juga dibentuk panitia pengawas dari tingkat pusat sampai kecamatan. Secara berturut-turut panitia pengawas dibentuk oleh Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri. Panitia Pengawas ini terdiri dari unsur hakim, perguruan tinggi, dan unsur masyarakat. Mekanisme kerja panitia pengawas diatur oleh MA berkonsultasi dengan KPU.

Pada pemilu kedua pasca Orde Baru, yaitu pemilu 2004 pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.[76] Ia bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu. KPU melaporkan hasil kerjanya kepada presiden dan DPR. Anggota KPU sebanyak-banyaknya 11 orang untuk tingkat pusat dan 5 orang untuk Provinsi dan Kabupaten/kota. Calon anggota KPU diusulkan oleh presiden untuk mendapat persetujuan DPR untuk ditetapkan. Masa keanggotaan KPU adalah 5 tahun.

Mengantisipasi KPU melakukan pelanggaran dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyusun kode etik. Pemeriksaan terhadap pengaduan dilakukan oleh Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc*. Jumlah Dewan Kehormatan 3 orang yang dipilih dari dan oleh anggota KPU. Hasil kerja lembaga ini kemudian direkomendasikan kepada KPU.

Selain itu, pada pemilu 2004 juga dibentuk panitia pengawas pemilu dari tingkat pusat hingga kecamatan. Di tingkat pusat, panitia pengawas ini dibentuk oleh KPU. Sedangkan untuk pengawas di tingkat bawahnya dibentuk oleh panitia pengawas di tingkat bawahnya. Jumlah anggota

---

76 Dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.

panitia pengawas sebanyak-banyaknya 9 orang (pusat), 7 orang (provinsi, kabupaten/kota), dan 5 orang (kecamatan). Keanggotaan berasal dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers. Apabila ditemukan kecurangan dalam pemilu yang tidak mengandung unsur pidana diselesaikan oleh pengawas pemilu, sedangkan bila ada unsur pidana diteruskan kepada penyidik.

Di luar pengawas pemilu diatur pula tentang pemantau pemilu dalam pemantauan pelaksanaan pemilu. Pemantau meliputi LSM, badan hukum dan perwakilan pemerintah luar negeri. Untuk dapat menjadi pemantau harus memenuhi syarat: bersifat independen, mempunyai sumber dana yang jelas, dan memperoleh akreditasi dari KPU. Pemantau ini wajib menyampaikan hasil pemantauan kepada KPU.

Sementara itu, pada penyelenggaraan pemilu 2009 dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).[77] Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, KPU secara konseptual merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang kokoh, penanggung jawab keseluruhan momentum pemilu, dan pelembagaan terhadap isu gender. Hal ini karena, pertama, kepastian KPU sebagai institusi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Kepastian ini terlihat dari munculnya KPU yang meliputi seluruh wilayah nasional, sebagai institusi yang permanen, dan KPU yang tidak bertanggung jawab kepada Presiden dan Sekjen KPU yang bertanggung jawab kepada KPU. Kedua, kewenangan KPU tentang pemilu tidak lagi terbatas pada penyelenggaraan pemilu legislatif dan presiden-wakil presiden,. tetapi menyangkut pula pemilu kepala daerah (pilkada). Artinya, lahirnya undang-undang ini mengakhiri debat publik apakah pilkada

77 Penjelasan secara detail tentang penyelenggara pemilu 2009 dapat dilihat di Didik Supriyanto, Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu, USAID-drsp-Perludem, 2007.

menjadi bagian dari rezim pemilu atau rezim otonomi daerah. Ketiga, rekrutmen anggota KPU relatif lebih independen. Hal ini nampak pada dibentuknya tim seleksi yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat umum. Tim bertugas menyeleksi calon anggota KPU sebelum diberikan kepada eksekutif untuk selanjutnya diteruskan ke legislatif untuk dilakukan uji kelayakan dan pemilihan. Beragamnya unsur yang duduk dalam Tim Seleksi juga diharapkan dapat turut mengokohkan jati diri independensi Tim Seleksi. Keempat, keanggotaan KPU secara tegas mengatur tentang representasi perempuan. Disebutkan bahwa dengan jumlah anggota KPU sebanyak 7 orang, 30%adalah representasi perempuan. Ketentuan ini memastikan ruang perempuan untuk terlibat dalam urusan politik semakin luas. Ia bisa menjadi motor agar KPU sensitif dengan pendidikan politik perempuan yang kurang diperhatikan pada pemilu-pemilu sebelumnya. Kelima, minimalisasi peluang KPU untuk korupsi. Peluang ini diminimalisasi dengan ketentuan bahwa pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemilu menjadi kewenangan sekretariat jenderal KPU, bukan kewenangan KPU. KPU hanya berperan dalam menetapkan standar dan kebutuhan pemilu. Ketentuan ini sekaligus menjadi pengingat bagi sekretariat KPU untuk lebih berhati-hati dalam hal pengadaan perlengkapan pemilu.

Dalam banyak kasus, keberadaan lembaga PP tidak sekedar bersifat administratif tetapi juga politis karena menyangkut kredibilitas pemilu yang demokratis. Ketidakpuasan rakyat dan kontestan pemilu dapat muncul bersumber dari integritas orang-orang dari penyelenggara pemilu. Sejauh integritas individu-individu dalam PP dapat dipercaya dan diandalkan maka persoalan-persoalan yang muncul dalam pemilu dapat diatasi, apapun keputusan yang dibuat oleh PP.

***

BAGIAN II
PEMILU-PEMILU
DI INDONESIA

BAB 5

PEMILU 1955: PEMILU NASIONAL PERTAMA

A. Pendahuluan

Pemilu 1955 adalah pemilu pertama yang bersifat nasional di Indonesia. Sebelum pemilu yang bersifat nasional tersebut, Indonesia telah melaksanakan pemilu yang bersifat lokal. Pemilu yang bersifat lokal diantaranya dilaksanakan Tahun 1951 di Minahasa dan Yogyakarta. Pemilu di Minahasa memilih secara langsung 25 anggota DPRD. Sedangkan pemilu di Yogyakarta memilih secara tidak langsung anggota DPRD. Pemilih memilih 7.268 elektor yang bertemu lima pekan kemudian untuk memilih 40 anggota DPRD.[78]

---

78 Lihat http//www.ppiuk.org/pemilu04/ch13.php Download Rabu, 15 Agustus 2007 Jam 8.25; Daniel Dhakidae, Pemilihan Umum di Indonesia Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik, dalam Prisma No.9 September 1981 Tahun X, hal. 19; Kevin Raymond Evans, Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia, PT Arise Consultance, Jakarta, 2003, hal. Viii.

Jauh sebelum negara Indonesia terbentuk, pemilu dalam skala terbatas juga pernah dilakukan. Pemilu dilakukan untuk memilih anggota Volksraad, dimana sebagian anggotanya dipilih secara tidak langsung dan sebagian yang lain diangkat oleh Gubernur Jenderal. Anggota Volksraad terdiri dari orang Eropa, Indo-Arab, Indo-Cina, dan Pribumi. Jumlah anggota volksraad dari waktu ke waktu terus mengalami perkembangan. Sampai pada Tahun 1928 anggota Volksraad mencapai 60 orang dengan komposisi 30 orang pribumi, 25 orang Belanda, dan 5 orang dari kelompok lainnya. Rakyat yang mempunyai hak pilih memilih elektor yang kemudian memilih anggota Volksraad.[79]

Menyangkut pemilu 1955 banyak kalangan menyebut sebagai pemilu yang demokratis bahkan mencapai tingkat ideal. Idealitas itu biasanya dibangun atas kebebasan dan pluralitas kontestan pemilu, netralitas birokrasi dan militer setidaknya dalam konsep, tidak terjadi kerusuhan atau bentrok massa, diwakilinya semua partai dalam badan penyelenggara pemilu dan antusiasme pemilih. Pemilu ini dipandang sebagai prestasi gemilang, afirmasi kebangsaan dan jawaban nyata kepada kaum skeptik di dalam dan luar negeri yang mengklaim Bangsa Indonesia tidak sanggup berdemokrasi.[80]

Jika ditelisik lebih teliti, klaim ideal tersebut sesungguhnya tidak sepenuhnya benar. Feith misalnya, menyebutkan terjadinya intimidasi

---

79 Jumlah pemilih untuk memilih elektor sangat terbatas. Tahun 1924 jumlah pemilih sebanyak 1046, yaitu 452 pribumi dan 594 Eropa; Tahun 1927 terdapat 1258 pemilih, terdiri atas 1529 pribumi dan 550 Eropa; Tahun 1939 terdapat 1795 pemilih meliputi 1452 pribumi dan 343 Eropa. Lihat Daniel Dhakidae, Ibid, hal. 17-18, lihat pula Muhammad Asfar, Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004, Eureka, Surabaya, 2006, hal. 65.

80 Lihat Herbert Feith, The Dicline of Constitutional Democracy in Indonesia, Itacha, 1963, hal 423-437 seperti dikutib oleh Lance Castles, Pemilu 2004 Dalam Konteks Komparatif dan Historis, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hal. 2.

di seluruh penjuru Indonesia pada tahap akhir kampanye dan pada hari pemungutan suara.[81] Menurutnya ada dua tempat yang menonjol dalam hal ini. Pertama, banyak pemilih ditekan untuk memilih Masyumi terutama di Aceh dan Jawa Barat. Kedua, di Jawa Timur dan Jawa Tengah pemilih diintimidasi oleh lurah-lurah PNI dan orang-orang Komunis penjaga keamanan desa.

Bentuk-bentuk intimidasi diantaranya ancaman hukuman penjara dan denda yang besar kalau tidak memilih PNI, pengumpulan tanda tangan dan cap ibu jari keanggotaan organisasi-organisasi front komunis oleh pemuda-pemuda komunis yang bergerak dari rumah ke rumah dengan bersenjata pisau dan pentungan, serta ancaman menunda pasokan garam dan barang-barang kebutuhan lainnya yang biasa dibagikan, Panitia Penyelenggara Pemungutan suara mengintip ke bilik pemberian suara, dan sebagainya.[82] Informasi tersebut sering diabaikan dalam melihat potret pemilu 1955 yang sesungguhnya.

B. Terpaksa Pemilu

Pemilu nasional pertama kali di Indonesia ini disiapkan dan diselenggarakan oleh 3 kabinet yang berbeda. Persiapannya dilakukan oleh kabinet Wilopo, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh kabinet Ali Sastroamidjojo dan kabinet Burhanuddin Harahap.[83] Kabinet Wilopo mempersiapkan rencana undang-undang pemilu dan mengesahkan undang-undang pemilu. Kabinet Ali Sastroamidjojo melaksanakan pemilu sampai tahap kampanye kemudian diganti Kabinet Burhanuddin Harahap

---

81 Lihat Herbert Feith, Pemilu 1955 di Indonesia, Gramedia, Jakarta. 5 bid, hal. 57-82., 1999, hal. 68.

82 Ibid, hal. 57-82.

83 Lihat Daniel Dhakidae, Op. Cit. hal. 24.

yang melaksanakan tahapan selanjutnya yaitu hari-H pencoblosan sampai pemilu selesai.

Pelaksanaan pemilu 1955 hakekatnya adalah realisasi dari Maklumat Pemerintah yang dikeluarkan oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta pada 3 November 1945. Substansi Maklumat terdiri atas dua hal, yaitu anjuran tentang pembentukan partai-partai politik dan amanat untuk menyelenggarakan pemilu memilih anggota DPR pada bulan Januari 1946. Tidak lama setelah maklumat dikeluarkan segera berdiri tidak kurang 10 partai politik.[84] Sedangkan rencana pelaksanaan pemilu pada Januari 1946 tidak dapat direalisasikan tepat pada waktunya bahkan baru terealisasi dalam waktu hampir sepuluh tahun kemudian setelah maklumat dikeluarkan, yaitu tahun 1955.

---

84 Kesepuluh partai politik itu adalah: Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia), yang dipimpin oleh Dr. Soekiman Wirjosandjoyo, berdiri 7 November 1945; PKI (Partai Komunis Indonesia), yang dipimpin oleh Mr. Moch. Yusuf, berdiri 7 November 1945; PBI (Partai Buruh Indonesia), yang dipimpin oleh Njono, berdiri 8 November 1945; Partai Rakyat Jelata, yang dipimpin oleh Sutan Dewanis, berdiri 8 November 1945; Parkindo (Partai Kristen Indonesia), yang dipimpin oleh Ds. Probowinoto, berdiri 10 November 1945; PSI (Partai Sosialis Indonesia), yang dipimpin oleh Mr. Amir Sjarifuddin, berdiri 10 November 1945; PRS (Partai Rakyat Sosialis), yang dipimpin oleh Sutan Syahrir, berdiri 20 November 1945. PSI dan PRS kemudian bergabung dengan nama Partai Sosialis, yang dipimpin oleh Sutan Syahrir, Amir Sjarifuddin, dan Oei Hwee Goat, pada Desember 1945; PKRI (Partai Katholik Republik Indonesia), yang dipimpin oleh I. J. Kasimo, berdiri 8 Desember 1945; Permai (Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia), yang dipimpin oleh J. B. Assa, berdiri 17 Desember 1945; PNI (Partai Nasional Indonesia), yang dipimpin oleh Sidik Djojosukarto, berdiri 29 Januari 1946. PNI didirikan sebagai hasil penggabungan antara PRI (Partai Rakyat Indonesia), Gerakan Republik Indonesia, dan Serikat Rakyat Indonesia, yang masing-masing telah berdiri antara bulan November dan Desember 1945. Lihat http://203.130.230.4/index.php?option=com_content&task= view&id= 232&Itemid=76 Download Rabu, 15 Agustus 2007 Jam 9.10 WIB.

Tertunda dan berlarut-larutnya pelaksanaan pemilu dari jadwal terutama disebabkan pemilu sekedar menjadi wacana dan komoditas politik bagi parlemen, partai, dan kabinet. Parlemen dan kabinet saling melempar tanggung jawab dan sesungguhnya alergi dengan pemilu itu sendiri.[85] Pertama, banyak anggota parlemen mendapat kursi karena keadaan dan situasi yang belum normal setelah revolusi. Mereka khawatir pemilu akan melengserkan posisi mereka saat itu. Kedua, kekhawatiran terutama PNI bahwa pemilu akan menggeser negara ke kanan ke dalam kekuasaan partai-partai islam. Ketakutan ini berangkat dari hasil pemilu lokal tahun 1946 dan 1951 seperti di Kabupaten Kediri, karesidenan Solo dan Yogyakarta yang menempatkan Masyumi memperoleh suara mayoritas dibandingkan PNI. Ketiga, sistem pemilu yang konsisten dengan UUDS 1950 akan menghasilkan perwakilan yang lemah di luar Jawa. Terakhir, kekhawatiran akan tumbuhnya partai politik menjadi terlalu besar.

Pemilu kemudian menjadi isu sangat penting terkait dengan peristiwa 17 Oktober 1952. Menurut banyak pengamat politik pada waktu itu, tanggal tersebut adalah tanggal paling menentukan, dan tanggal yang menjadi titik kulminasi dari semua pertikaian di sekitar masalah pemilu. Pada tanggal tersebut terjadi peristiwa yang menggemparkan jagad politik Indonesia, sekitar 5.000 orang berdemonstrasi bernada anti kabinet, menuntut pembubaran parlemen, dalam hal ini DPRS, dan supaya diselenggarakan pemilu. Demonstrasi itu dimobilisasi militer sebagai reaksi campur tangan parlemen melalui mosi Manai Sophiaan yang menuntut peninjauan kepemimpinan dan organisasi kementerian pertahanan dan angkatan perang.

---

85 Tentang sikap anti pemilu dari parlemen ini dapat dilihat pada Herbert Feith, The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia, Cornell UP, Itacha and London, cetakan ke-4, 1973 hal. 273 seperti dikutip oleh Daniel Dhakidae, Op. Cit. hal. 20-21.

Menyadari bahaya manuver militer, tepat empat hari setelah peristiwa 17 Oktober 1952, yaitu 21 Oktober 1952 kabinet Wilopo memutuskan mempercepat pemilu. Tiga puluh lima hari setelah pengumuman mempercepat pemilu, yaitu 25 November 1952 suatu RUU Pemilu diserahkan ke parlemen untuk dibahas dan mendapatkan pengesahan pada 4 April 1953, sehingga lahir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang kemudian menjadi payung hukum Pemilu 1955.[86]

Pemilu 1955 dilaksanakan dua kali. Yang pertama adalah pemilu untuk memilih anggota DPR dan yang kedua adalah memilih anggota Dewan Konstituante. Pemilu DPR dilaksanakan terlebih dahulu (29 September 1955 kemudian disusul pemilu konstituante (15 Desember 1955). Pelaksanaan Pemilu ini pun hampir mengalami kegagalan akibat ketidaksepakatan diantara koalisi kabinet Wilopo mengenai komposisi Panitia Pemilihan Umum Pusat.

C. Pemilih & Peserta Pemilu

Tercatat ada 43.104.464 orang pemilih yang memenuhi syarat untuk ikut Pemilu.[87] Syarat untuk dapat tercatat sebagai pemilih adalah telah berumur 18 tahun atau yang sudah menikah terlebih dahulu.[88] Angkatan perang dan polisi juga diberi hak memilih hanya saja kepada mereka dibuatkan aturan khusus terutama bagi mereka yang sedang bertugas

---

86 Pada saat itu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 adalah undang-undang ke-3 yang mengatur masalah pemilu di Indonesia. Pada tahun-tahun sebelumnya Indonesia sudah memiliki undang-undang tentang Pemilu yaitu Undang-Undang Nomor 27 tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949. Kedua undang-undang tersebut tidak sempat diimplementasikan salah satunya karena kabinet jatuh-bangun.

87 Daniel Dhakidae, Op. Cit. 8.

88 Lihat pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953.

ketika hari pemungutan suara tiba.[89] Untuk ikut serta dalam pemilu, digunakan stelsel daftar pasif yaitu petugas pemilihan bertindak aktif mendaftar warga negara yang telah memenuhi syarat untuk memilih.[90]

Tabel 5.1

Penduduk, Pemilih, Suara Sah Pemilu, dan Kursi yang Diperebutkan dalam Pemilu 1955

Komponen	Jumlah
Penduduk	77.654.492
Pemilih terdaftar	43.104.464
Pemilih terdaftar yang menggunakan hak (%)	91.41
Pemilih terdaftar yang tidak menggunakan hak (%)	8.59
Suara pemilu tidak sah	1.614.701
Suara pemilu sah	37.785.299
Kursi	257

Sumber: Salomo Simanungkalit (ed), Indonesia dalam Krisis 1997-2002, Kompas, Jakarta, 2002, hal. 187.

Jumlah peserta pemilu untuk memilih anggota DPR adalah 118 kontestan. Secara kategoris, kontestan pemilu tersebut dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok besar yakni (1) Kelompok partai politik sebanyak 39 parpol, (2) Kelompok organisasi sebanyak 46, (3) Kelompok perorangan sebanyak 59 dan (4) Kelompok kumpulan pemilih

89 Lihat pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953.

90 Herbert Feith, Pemilu 1955, Suara Pembaruan 18 Mei 1999 dalam http://www.forum-politisi.org/pusat data/partai politik/article.php?id=128, download Rabu, 15 Agustus 2007 jam 08.25 WIB. Tentang profile beberapa partai politik peserta pemilu 1955 lihat Pepora, Kepartaian di Indonesia, Kementerian Penerangan RI, Jakarta, 1951.

sebanyak 56. Terkait wakil perorangan, jumlah terbesar berasal dari daerah pemilihan Jawa Tengah, diikuti daerah pemilihan Sumatera Tengah dan Sumatera Utara.[91]

Tabel 5.2

Peserta Pemilu Anggota DPR dalam Pemilu 1995

1.	Partai BURUH	41.	Gerakan Angkatan Muda	81.	J. Nasri
2.	Partai PERMAI	42.	PPTI	82.	Mr. Yamin Dkk
3.	PARINDRA	43.	PIR (Wangsosuseno)	83.	Partai Adat Rakjat
4.	MURBA	44.	Gerakan Banteng R. I	84.	PIN
5.	PARKINDO	45.	Wadijo	85.	Partai Kedaulatan Rakyat
6.	S. K. I	46.	KP Lasinrang	86.	M. Dipodirdjo
7.	P. S. I	47.	R. Soedjono	87.	GRINDRA
8.	PENSIUNAN	48.	R. Soeroto	88.	Partai Republik
9.	KATHOLIK	49.	Prikemanusiaan	89.	Rk. Pasar Baru
10.	P. R. N	50.	Ali Chatmir	90.	Thung Sing Nio
11.	N. U	51.	Prawiro Soebroto	91.	Halimah Ishak
12.	Gerakan Pembela Pancasila	52.	Mr. M. Soelaiman	92.	Partai Rakjat Desa

91 Herbert Feith, Pemilu 1955 di Indonesia, Op. Cit. Hal. 33.

13. BAPERKI
14. Persatuan DAYA
15. Laode Ida J. Effendi
16. H. M. Daeng DJR
17. Kaligis WG.J
18. Partai PDMT
19. Andi Maga
20. PKKSS
21. Biro Pantjasila
22. PPPRI
23. CH. J. Amalo
24. P. R. I
25. Partai Wanita Rakyat (I)
26. PB. PNI
27. P. S. I. I
28. Partai Tani Indonesia
29. Partai Wanita Rakyat (M)
53. Porkis
54. Angkatan Baru Indonesia
55. B. P. B
56. P. K. I
57. Radja Keprabonan
58. Hadiprabowo
59. Soekardikari
60. K. Moh. Kusnun
61. S. Arjo Udojo
62. Partai Islam Indonesia
63. IKRUPINS
64. Siswoatmodjo
65. R. Atmosaputro Dkk
66. M. Nur Ahmad
67. Moh. Sajang
68. PARI
69. Abd. Kertadiputra
93. Hj. Kartowijono
94. Mangundiprojo
95. Himpunan Kemanusiaan
96. Major Moehono
97. Achamd Ridwan
98. Sastrosoepardjo
99. PPB
100. AS. Arifin
101. A. Ardinan
102. Prim/Husain Dkk.
103. PARKI
104. Gerakan Rakjat Indonesia
105. R. Odo Dkk.
106. Partai Patriot Indonesia
107. ACOMA
108. Rengku Sumedap
109. DE. Mogot Dkk.

30.	Hadarijah M.	70.	R. St. Kawur	110.	PNI dan Gabungan
31.	MASJUMI	71.	GERPIS	111.	Saruhun
32.	K. B. P Bintang	72.	SARBUPRI	112.	G. Marpaung
33.	Permai	73.	Front Rakyat Tidak Berpartai	113.	Daulay Bagindo K. A
34.	P. I. R (Hazairin)	74.	AKUI	114.	Margailan Purba
35.	Tjatjo	75.	CC PEM. N	115.	Kebaktian Rakyat Simalungun
36.	KPRS Indonesia	76.	PERTI	116.	T. Sjahrul
37.	MUTUNG	77.	Samsu Bahrun	117.	Zega Faododo Amaro
38.	IPKI	78.	R. Husain	118.	H.K.I
39.	PAMBI	79.	NUSA INA		
40.	M. T. K. A. A. M	80.	Tomo		

Sumber: http:/www.kpu.go.id/ProPartai/1955/partai 19551.shtml, download Rabu, 15 Agustus 2007 Jam.08.25 WIB

Sementara itu peserta pemilu untuk memilih anggota Konstituante tidak sebanyak peserta pada pemilu DPR. Peserta pemilu Konstituante hanya diikuti 91 kontestan. Peserta pemilu Konstituante pada dasarnya menjadi peserta pada pemilu DPR.

Tabel 5.3

Peserta Pemilihan Anggota Konstituante dalam Pemilu 1955

1.	R. Soedjono Prawirosoedarso	32.	H.A. Idris Usman	63.	Geredja Pantekosta Dgn. Gabungan
2.	R. Mohamad AL. Mangundiprodjo Kjao Moh. Kusnon dkk.	33.	Madjelis Kerapatan Adat Kerintji	64.	Parindra
3.	Persatuan Indonesia Nasional	34.	Jusuf Nasri	65.	S.K.I. Dengan Gabungan
4.	Amirullan Andi Maga	35.	Madjelis Tinggi Kerapatan Adat Alam Minangkabau	66.	Partai Kebangsaan Indonesia
5.	Kaligis WGJ.	36.	Kebangunan Rakjat Simelungun Sumatera Timur	67.	Gerakan Banteng R.I.
6.	K.P Lasinrang	37.	Permai	68.	P.R.N Dengan Gabungan
7.	P. K. K. S. S.	38.	Parlaungan Rambe	69.	Murba Pembela Proklamasi

8. Pusat Penggerak Pentjalonan L.M. ID. Effendy
9. Siswoatmodjo (Pak Sis dkk.)
10. P.I.R Maluku
11. P.I.R Nusa Tenggara Barat
12. B. Sailillah
13. K.P.N.B.I
14. Grinda
15. Sarsadi Ario Hudojo dkk.
16. Mr. Moehosastrodiprodjo
17. Ali Chatmtyr
18. Halimah Ishak
19. A.R. Ajub
20. Perkumpulan Nusa Ina.
21. P.P.D.M.T
39. D.E. Mogot Dkk.
40. Perkis
41. Partai Kedaulatan Rakjat
42. Ikrupins
43. Persatuan Daya
44. AKUI
45. Front Rakjat Jang Tidak Berpartai
46. R. Odo Suramihardja Dkk
47. P.R.I.M.
48. Persatuan Rakjat Desa
49. Sultan Mohamad Nurus
50. Aman Abdul Rahman
51. Nn. Dra. Thung Sin Nio Dkk.
52. Gerakan Pilihan Sunda
70. Baperki
71. Partai Buruh
72. P.N.I Dengan Gabungan
73. Masjumi
74. Partai Republik
75. Nahdlatul Ulama
76. P.S.I.I
77. P.K.I
78. Parkindo
79. Partai Katolik
80. Partai Islam Perti.
81. P.S.I
82. P.I.L.R (W)
83. P.P.P.R.I

22. Biro Pantjasila
23. Partai Patriot Ind.
24. Central Comite Pemuda Negara
25. R. Soeroto
26. Burhanudin Nasution
27. Baginda Gadombang Mulia Siregar Saruhum
28. Saruhum
29. Margailam Purba
30. Bung Desa
31. Mr. Moh. Yamin Dkk. Dengan Gabungannja
53. Partai Tani Indonesia
54. Partai Wanita Indonesia
55. Sarbupri
56. Pensiunan
57. Angkatan Baru Indonesia
58. Komite Pemilih Rakjat Seluruh Indonesia
59. Radja Kaprabunan
60. P.B. P.N.I.
61. Kumpulan Pemilih Bulan Bintang
62. Gerakan Angkatan Muda
84. LPKA
85. Acoma
86. P.P.T.I
87. Permai
88. Partai Rakjat Indonesia
89. PI.R (H)
90. Partai Islam Indonesia
91. Partai Wanita Rakjat

Sumber: http:/www.kpu.go.id/ProPartai/1955/partai 19552.shtml, download Rabu, 15 Agustus 2007 Jam.08.40 WIB

D. Sistem Pemilu

Sistem pemilu yang dipakai adalah sistem proporsional daftar terbuka. Pada sistem ini, partai politik atau kontestan akan mendapatkan kursi berdasarkan perolehan suara dalam pemilu. Daftar terbuka menjadikan

pemilih dapat menuliskan nama calon dari daftar calon yang disusun partai politik.

Setiap anggota DPR mewakili 300.000 orang, sedangkan setiap anggota Konstituante mewakili 150.000 orang. Undang-Undang pemilu membagi Indonesia menjadi 16 daerah pemilihan yaitu:[92]

1. Jawa Timur
2. Jawa Tengah
3. Jawa Barat
4. Jakarta Raya
5. Sumatera Selatan
6. Sumatera Tengah
7. Sumatera Utara
8. Kalimantan Barat
9. Kalimantan Selatan
10. Kalimantan Timur
11. Sulawesi Utara-Tengah
12. Sulawesi Tenggara-Selatan
13. Maluku
14. Sunda-Kecil Timur
15. Sunda-Kecil Barat
16. Irian Barat

Realitasnya, Indonesia hanya dibagi menjadi 15 daerah pemilihan. Irian Barat kemudian tidak menjadi daerah pemilihan karena waktu itu masih

92 Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953.

dalam kekuasaan Belanda. Setiap daerah pemilihan mendapat sejumlah kursi berdasarkan jumlah penduduknya, dengan ketentuan setiap daerah berhak memperoleh jatah minimum enam kursi di Konstituante dan tiga di DPR.[93] Kursi DPR untuk daerah pemilihan Irian Barat diisi melalui pengangkatan.

Bagi calon perorangan atau melalui daftar kumpulan dapat mengemukakan calon untuk satu daerah pemilihan dengan mendapat dukungan minimal 200 orang pemilih. Selanjutnya calon daftar kumpulan harus mendapat dukungan paling sedikit 25 orang pemilih untuk tiap-tiap calon.

Dalam penghitungan perolehan kursi dapat dilakukan penggabungan suara (stembus accord) setelah tahap pertama pembagian kursi selesai. Sisa suara bisa digabungkan, baik antara berbagai partai di dalam suatu daerah pemilihan (kalau partai bersangkutan sebelumnya telah menyatakan sepakat untuk menggabungkan sisa suara), maupun digabungkan untuk satu partai di tingkat nasional.[94] Gerakan Pembela Pancasila dengan PNI melakukannya di semua daerah pemilihan kecuali di Jawa Barat, dengan hasil 72.415 suara DPR Gerakan Pembela Pancasila diberikan kepada PNI. Penggabungan suara juga dilakukan antara Masyumi dengan organisasi lokal di Aceh dan Jambi, antara PIR Wongsonegoro dengan Gereja Pantekosta di Sumatera Utara.

Mengenai penetapan calon yang terpilih, jika partai memperoleh kursi sama dengan jumlah calon dalam daftar maka semua calon menjadi anggota. Apabila jumlah kursi yang diperoleh partai kurang dari jumlah calon dalam daftar maka yang terpilih ialah berdasarkan nomor urut.

---

93 Herbert Feith, Loc. Cit. hal. 6.

94 Herbert Feith, Ibid.

Penetapan calon terpilih juga diberikan kepada calon lepas dari Urutan namanya dalam daftar partai, kalau melalui sistem pilihan tertulis calon tersebut mendapat sebanyak 50 persen dari jatah suara (quotient) atau bilangan pembagi pemilih.

E. Hasil Pemilu

Tingkat partisipasi pemilih (voter turn out) pemilu 1955 dengan suara sah sangat tinggi yaitu 37.875.299 orang atau 87,65 persen dari jumlah pemilih yang terdaftar sebagai pemilih.[95] Data hasil pemilu menunjukkan banyak sekali kejutan sekaligus temuan-temuan menarik.

Tabel 5.4

Hasil Pemilu DPR dan Konstituante dalam Pemilu 1955

No.	Partai/Nama Daftar	DPR			Konstituante		
		Suara	%	Kursi	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434.653	22,32	57	9.070.218	23,97	119
2.	Masyumi	7.903.886	20,92	57	7.789.619	20,59	112
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955.141	18,41	45	6.989.333	18,47	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39	6.232.512	16,47	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,89	8	1.059.922	2,80	16

95 Herbert Feith, Ibid. 57.

No.	Partai/Nama Daftar	DPR			Konstituante		
		Suara	%	Kursi	Suara	%	Kursi
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8	988.810	2,61	16
7.	Partai Katolik	770.740	2,04	6	748.591	1,99	10
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,99	5	695.932	1,84	10
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	541.306	1,43	4	544.803	1,44	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4	465.359	1,23	7
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2	220.652	0,58	3
12.	Partai Buruh	224.167	0,59	2	332.047	0,88	5
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	219.985	0,58	2	152.892	0,40	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2	134.011	0,35	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	200.419	0,53	2	179.346	0,47	3
16.	Murba	199.588	0,53	2	248.633	0,66	4
17.	Baperki	178.887	0,47	1	160.456	0,42	2

No.	Partai/Nama Daftar	DPR			Konstituante		
		Suara	%	Kursi	Suara	%	Kursi
18.	Persatuan Indoenesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.481	0,47	1	162.420	0,43	2
19.	Grinda	154.792	0,41	1	157.976	0,42	2
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.287	0,40	1	164.386	0,43	2
21.	Persatuan Daya (PD)	146.054	0,39	1	169.222	0,45	3
22.	PIR Hazairin	114.644	0,30	1	101.509	0,27	2
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	85.131	0,22	1	74.913	0,20	1
24.	AKUI	81.454	0,21	1	84.862	0,22	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1	39.278	0,10	1
26.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1	143.907	0,38	2
27.	Angkatan Comunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1	55.844	0,15	1
28.	R.Soedjono Prawirisoedarso	53.306	0,14	1	38.356	0,10	1

No.	Partai/Nama Daftar	DPR			Konstituante		
		Suara	%	Kursi	Suara	%	Kursi
29.	Gerakan Pilihan Sunda	-	-	-	35.035	0,09	1
30.	Partai Tani Indonesia	-	-	-	30.060	0,08	1
31.	Radja Keprabonan	-	-	-	33.660	0,09	1
32.	Gerakan Banteng Republik Indonesis (GBRI)	-	-	-	39.874	0,11	
33.	PIR NTB	-	-	-	33.823	0,09	1
34.	L.M.Idrus Effendi	-	-	-	31.988	0,08	1
35.	Lain-lain	-	-	-	426.856	1,13	
Jumlah		37.785.299	100,00	257	37.837.105	100,00	514

Sumber: http:/www.kpu.go.id/ProPartai/1955/partai 19552.shtml, download Rabu, 15 Agustus 2007 Jam.08.40 WIB

Hasil pemilu ini mengubah konstelasi politik di DPR. Pada DPR lama yaitu DPRS, yang keanggotaannya melalui pengangkatan dengan jumlah wakil berdasarkan perkiraan kekuatan politik di masyarakat, distribusi kursi utamanya diberikan kepada Masyumi (44 kursi), PNI (42 kursi), PIR-Hazairin (18 kursi), PKI (17 Kursi), PSI (14 Kursi), PRN (13 Kursi), NU (8 Kursi), Partai Katolik (8 Kursi), Partai Buruh (6 Kursi), Parkindo (5 Kursi), PSII (4 Kursi), Partai Murba (4 Kursi), Perti (1 Kursi), PIR-Wongsonegoro (1 Kursi) dan ditambah 46 kursi lainnya untuk partai-partai, organisasi, dan calon perseorangan sehingga jumlah anggota DPRS 257 orang.

Konstelasi politik di atas kemudian berubah karena rakyat melalui pemilu berkehendak lain. Partai-partai seperti Masyumi, PNI, NU, PKI, PSII, Parkindo, dan Perti mengalami peningkatan perolehan kursi (lihat tabel 5.5). Peningkatan fantastis terutama pada NU yang menaikkan jumlah wakilnya dari 8 menjadi 45.

Tabel 5.5

Partai-Partai Yang Mengalami Peningkatan Kursi DPR (S) dalam Pemilu 1955

No	Partai	Kursi DPRS Tanpa Pemilu	Kursi DPRS Dengan Pemilu
1.	PNI	42	57
2.	Masyumi	44	57
3.	NU	8	45
4.	PKI	17	39
5.	PSII	4	8
6.	Parkindo	5	8
7.	Perti	1	4

Sumber: diolah dari data sekunder

Sementara itu, partai-partai yang semula memiliki wakil yang signifikan, seperti Partai Katolik, PSI, PRN, Partai Buruh, Partai Murba, PIR-Hazairin, ternyata tidak mendapatkan dukungan rakyat, jumlah kursi mereka berkurang (lihat tabel 5.6). PIR-Hazairin yang semula mendapatkan 18 Kursi hanya mendapat 1 Kursi.

Konstelasi politik DPRS juga berubah terkait dengan beberapa partai yang semula tidak mendapatkan jatah kursi di DPRS ternyata mendapatkan dukungan dalam pemilu sehingga memperoleh kursi. Beberapa partai

yang beruntung itu adalah IPKI mendapatkan 4 kursi, partai GPPS, PRI dan PPPRI masing-masing mendapatkan 2 kursi. Sedangkan Baperki, PIR-Wongsonegoro, Gerinda, Permai, Partai Persatuan Daya, PPTI, AKUI, PRD, PRIM, Acoma dan R.Soedjono Prawirosoedarso masing-masing memperoleh 1 kursi.

Tabel 5.5

Partai-Partai yang Mengalami Penurunan Kursi DPR (S) dalam Pemilu 1955

No	Partai	Kursi DPRS Tanpa Pemilu	Kursi DPRS dengan Pemilu
1.	Partai Katolik	8	6
2.	PSI	14	5
3.	PRN	13	2
4.	Partai Buruh	6	2
5.	Partai Murba	4	2
6.	PIR-Hazairin	18	1

Sumber: diolah dari data sekunder

Konstelasi politik DPRS juga berubah terkait dengan beberapa partai yang semula tidak mendapatkan jatah kursi di DPRS ternyata mendapatkan dukungan dalam pemilu sehingga memperoleh kursi. Beberapa partai yang beruntung itu adalah IPKI mendapatkan 4 kursi, partai GPPS, PRI dan PPPRI masing-masing mendapatkan 2 kursi. Sedangkan Baperki, PIR-Wongsonegoro, Gerinda, Permai, Partai Persatuan Daya, PPTI, AKUI, PRD, PRIM, Acoma dan R.Soedjono Prawirosoedarso masing-masing memperoleh 1 kursi.

Pemilu 1955 juga melahirkan empat partai besar. Keempat partai itu adalah, PNI, Masyumi, NU dan PKI yang berhasil menerima 77% dari total suara. Selain itu ada kelompok partai yang mempunyai kekuatan sedang, yaitu, PSI, PSII, Parkindo, Partai Katolik, Perti dan IPKI. Kelompok ketiga adalah kelompok partai kecil yaitu, PRN, Partai Buruh, GPPS, PRI, PPPRI, Partai Murba, Baperki, PIR, Permai, PIR Hazirin, PPTI, ACOMA.

Menurut Feith, hasil pemilu 1955 juga menghasilkan beberapa temuan menarik lainnya.[96]Pertama, tidak satupun dari begitu banyak calon perseorangan yang berhasil dalam kedua pemilu ini. Kelompok R. Soedjono Prawirosoedarso dan kawan-kawan, yang berhasil dalam kedua pemilu itu, dan kelompok Raja Kaprabonan serta kelompok Persatuan Pendukung Pencalonan L.M Idrus Effendi, yang masing-masing memperoleh satu kursi di Konstituante, semuanya secara teknis merupakan perkumpulan pemilih, bukan calon perseorangan.

Kedua, tidak satu pun calon yang tertera dalam daftar partai atau organisasi yang terpilih berkat suara yang diberikan pemilih kepadanya, tetapi karena urutan namanya dalam daftar sebagaimana ditetapkan partainya.[97] Ketentuan undang-undang pemilu mengatakan, calon bisa terpilih lepas dari urutan namanya dalam daftar partai, kalau melalui sistem pilihan tertulis calon tersebut mendapat sebanyak 50 persen

---

96 Herbert Feith, Ibid, hal. 91.

97 Menurut Herbert Feith, tata cara pemilihan tertulis jarang digunakan dalam pemilu 1955. Cara tersebut digunakan secara berarti hanya di dua tempat yaitu 22.087 suara yang diberikan kepada PNI dalam pemilu parlemen di Sumatera Utara (7,2 persen dari seluruh suara yang diperolehnya di daerah pemilihan itu) dan 13.457 suara yang diberikan kepada PNI di Sulawesi Utara (15 persen dari seluruh suara yang diperoleh PNI di sini). Lihat Herbert Feith, Ibid. hal. 91-92.

dari jatah suara (quotient). Jatah suara (quotient) adalah angka hasil pembagian antara seluruh jumlah suara yang didapat oleh suatu partai di daerah pemilihan tertentu, dan jumlah kursi yang ditetapkan untuk partai tersebut di daerah pemilihan itu.

Terakhir, sedikitnya perubahan pola pemilihan antara pemilu untuk parlemen dan konstituante. PNI dan Masyumi misalnya, PNI naik sedikit dan Masyumi turun sedikit.

F. Implikasi

Tidak seperti bayangan awal ketika pemilu dilaksanakan yang diharapkan akan mampu menyelesaikan defisit stabilitas dan defisit keabsahan yang menandai DPRS yang tidak dipilih. Hasil pemilu 1955 justru mengecewakan sebagai langkah ke arah pelembagaan kedaulatan rakyat. Menurut Castles, perimbangan antar empat partai besar PNI dengan 57 kursi, Masyumi dengan 57 juga, Nahdlatul Ulama dengan 45 dan PKI dengan 39 malah menghasilkan immobilisme dan kompromi.[98]

Situasi yang tidak diharapkan tersebut tercipta karena sistem kepartaian yang terbentuk adalah *polarized*. Pada sistem politik seperti ini, tidak ada kekuatan politik dominan, jarak ideologi antar kekuatan politik jauh atau tidak ada titik temu, serta jumlah partai yang ada di parlemen sangat banyak.

Peta kepartaian ada 27 partai dengan empat partai besar tanpa suara dominan dan satu orang yang menjadi anggota DPR. Spektrum ideologi terpilah ke dalam aliran komunisme, nasionalisme radikal, sosialisme

98 Lance Casties, Op. Cit. hal. 3

demokrat, kristen, tradisionalisme Jawa, islam dan katolik.[99] Diantara empat partai besar sendiri ideologi partai juga terfragmentasi dan saling berhadapan. PNI, Masyumi, NU dan PKI masing-masing berideologi nasionalisme radikal, islam modernis, islam tradisional, dan komunis. Secara lebih sederhana, ideologi diantara keempat partai terpilah secara diametral ke dalam ideologi agama (Masyumi, NU) dan non-agama/ sekuler (PNI, PKI). Keempat partai dengan ideologi yang berbeda tersebut kemudian lebih banyak berselisih pendapat daripada menjalin konsensus dan kerjasama. Konstituante yang bertugas menyusun undang-undang dasar baru berhenti pada titik *deadlock.* Ketika membahas tentang dasar negara, anggota konstituante terpecah kedalam dua blok besar yang sama kuatnya, kelompok yang menginginkan islam sebagai dasar negara vs kelompok yang menginginkan indonesia sebagai negara sekuler. Berdiri pada kelompok pertama adalah partai-partai islam terutama Masyumi dan NU sedangkan PNI dan PKI pada kelompok kedua.

Problem pada sistem kepartaian *polarized* semakin parah karena berhimpitan dengan distribusi pendukung partai terpola ke dalam suara Jawa dan Luar Jawa. Partai berbasis agama lebih banyak didukung oleh pemilih dari luar Jawa sedangkan pemilih Jawa lebih banyak mendukung partai non-agama/ sekuler. Di Pulau Jawa, kombinasi

---

99 Tentang pemilahan ideologi partai, penulis tidak bersepakat dengan klasifikasi yang dibuat herbert Feith dan Lance Casties yang memilah kedalam lima kategori yaitu komunisme, nasionalisme radikal, sosialisme demokratik, tradisionalisme Jawa dan Islam, Lihat Herbert Feith & Lance Castles (eds), Indonesian Political Thinking 1945-1965, Cornell UP, Itacha, hal. 14. Bagi penulis, pembilahan tersebut terlalu simplistis dan mengabaikan fakta bahwa partai-partai kristen dan katolik memiliki suara siknifikan di DPR dan Konstituante dibandingkan suara partai yang berhaluan sosialis.

antara PNI dan Komunis memperoleh hampir 50% suara, sedangkan di luar Jawa kedua partai tersebut tidak sampai memperoleh 20% dari total suara.[100]Persoalannya adalah susunan kabinet Ali Sastroamidjojo II adalah didominasi politisi-politisi Jawa dan saat bersamaan kebijakan yang diambil cenderung memanjakan kepentingan Jawa. Situasi ini telah melahirkan perasaan tidak adil dan tidak berdaya bagi pihak luar Jawa.[101] Akibatnya, dua tahun setelah Pemilu 1955 muncul pemberontakan-pemberontakan daerah, seperti PRRI/Permesta.

Konstelasi politik hasil pemilu juga menghasilkan koalisi politik yang rapuh. Kabinet Ali Sastroamidjojo II pecah hanya dalam kurun waktu sembilan bulan ditandai dengan mundurnya Masyumi yang kemudian diikuti pula oleh Perti. Masyumi menilai pemerintah tidak mampu memperbaiki keadaan atas terjadinya pemberontakan daerah, tetapi justru memperparah disintegrasi bangsa. Unsur partai yang masih bertahan di kabinet, yaitu PNI, NU, PSII dan Parkindo serta Katolik juga tidak solid atas situasi kabinet pasca Masyumi dan Perti menarik diri: apakah tetap mempertahankan kabinet yang ada, perombakan kabinet atau membubarkan kabinet. Keadaan diperburuk karena sebelumnya Sukamo tidak begitu respek dengan kabinet Ali Sastroamidjojo II karena tidak mengikutsertakan PKI. Sukamo menginginkan dibentuk 'kabinet berkaki empat" tetapi ditolak Masyumi dan PSII. Akhirnya kabinet menyerahkan mandat kepada Sukamo pada 14 Maret 1956.[102]

---

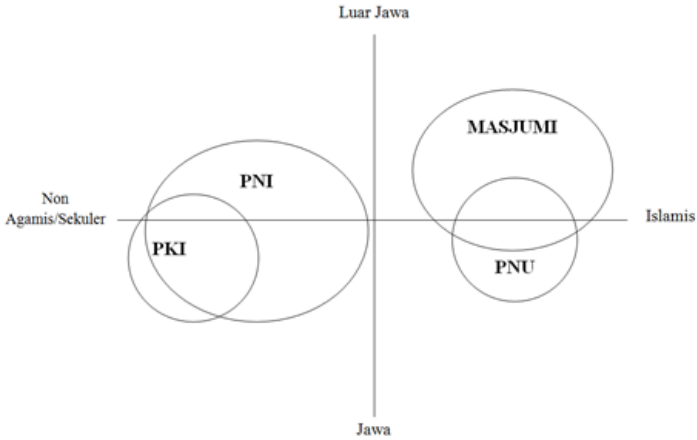
100 Kevin Raymond Evans, Op. Cit. hal. 16.

101 Ibid, hal. 16.

102 Muhammad Astfar, Op. Cit. hal. 74.

Tabel 5.1

Pembilahan Ideologis & Basis Dukungan Partai Hasil Pemilu 1955



Situasi terburuk dari konstelasi politik hasil pemilu 1955 adalah ketika Sukarno dengan disokong militer tidak mampu lagi menahan kesabarannya sehingga keluar Dekrit 5 Juli 1959. Mulai saat itu, Demokrasi terpimpin dimulai. UUD 1945 dinyatakan sebagai dasar negara. Konstituante dan DPR hasil pemilu dibubarkan diganti dengan DPR-GR yang anggotanya diangkat Oleh Sukarno. Kabinet dibubarkan dan diganti dengan Kabinet Gotong Royong. Ketua DPR, MPR, BPK dan MA diangkat sebagai pembantunya dengan jabatan menteri. Sukarno kemudian juga merealisasikan ide yang dicetuskan pada 28 Oktober 1956, "let us bury the parties" dengan Masyumi dan PSI sebagai korbannya. Kerapuhan politik Indonesia sampai pada puncaknya ketika Presiden Soekarno harus mundur, yang kemudian dikuasai oleh Presiden Soeharto, Era Orde Baru memulai lakunya.

***

BAB 6

PEMILU-PEMILU ORDE BARU DI BAWAH KENDALI PENGUASA

A. Pendahuluan

Ketika Orde Baru berkuasa, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu sebanyak enam kali, yaitu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Meskipun demikian, pelaksanaan pemilu di bawah Orde Baru memiliki karakter yang berbeda dengan pemilu yang dikenal negara-negara demokrasi pada umumnya. Jika di negara demokrasi karakter pemilu dibangun diatas prinsip *free and fair* baik dalam struktur dan proses pemilu, sebaliknya, Orde Baru justru menghindari penerapan prinsip tersebut. Yang terjadi kemudian adalah ketidakseimbangan kontestasi antar peserta pemilu dan hasil pemilu tidak mencerminkan aspirasi dan kedaulatan rakyat. Pelaksanaan pemilu diatur melalui cara-cara tertentu untuk kelanggengan kekuasaan Orde Baru itu sendiri.

Ada beberapa hal mendasar yang menjadikan pemilu-pemilu selama Orde Baru berkuasa tidak dikategorikan sebagai pemilu yang demokratis.[103] Pertama, terlalu dominannya peranan pemerintah, dan sebaliknya, amat minimnya keterlibatan masyarakat hampir di semua tingkatan kelembagaan maupun proses pemilu. Dominasi pemerintah yang terlalu besar terlihat dalam postur kelembagaan penyelenggara pemilu dari tingkat pusat hingga struktur kepanitiaan terendah yang didominasi pemerintah. Kalaupun melibatkan unsur diluar pemerintah tidak lebih pada aksesoris belaka.

Kedua, proses pemilu tidak berlangsung fair karena adanya pemihakan pemerintah kepada salah satu organisasi peserta pemilu, yaitu Golkar. Birokrasi dengan 'monoloyalitasnya dan militer mem-back up Golkar untuk mencapai kemenangan. Ketiga, monopoli pemerintah dalam salah satu proses pemilu yang terpenting, yakni penghitungan suara. Pada tahap ini, hampir tidak ada peluang bagi OPP di luar Golkar mengikuti dan terlibat secara penuh dalam penghitungannya, kecuali di tingkat tempat pemungutan suara.

Pelaksanaan pemilu yang tidak demokratis seperti tersebut diatas bukan tanpa alasan. Orde Baru menginginkan adanya pemenang tunggal yang menyokong segala kebijakan yang mereka buat. Hal ini berangkat dari pengalaman era demokrasi liberal dimana pluralitas kekuatan politik menjadikan pemerintahan tidak dapat berjalan efektif. Paradigma Orde Baru “ekonomi sebagai panglima” atau juga dikenal dengan ideologi pembangunanisme menuntut stabilitas politik, yang dalam rancang bangun Orde Baru, hanya bisa dilakukan apabila ada kekuatan politik

---

103 Syamsudin Haris, Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: catatan Pendahuluan, dalam Syamsudin Haris, Mengugat Pemilihan Umum Orde Baru, hal.11-12.

dominan dan menjauhkan rakyat dari aktivitas dan isu-isu politik penting. Dengan demikian, pemilu bagi Orde Baru adalah bukan merupakan suatu alat atau sarana untuk mengubah pemerintah atau negara RI; dan keterlibatan masyarakat di dalam pemilu lebih merupakan kewajiban ketimbang hak warga negara.

B. Politik Pemilu Orde Baru

Ketika Suharto mulai memegang tampuk kekuasaan, pemilu pertama kali berdasarkan ketetapan MPRS Nomor XI Tahun 1966 seharusnya diselenggarakan selambat-lambatnya 6 Juli 1968. Namun Pejabat Presiden Suharto kemudian menyatakan pemilu tidak dapat dilaksanakan pada waktu yang telah ditentukan. MPRS akhirnya menjadwal ulang pemilu dengan menetapkan pemilu paling lambat 5 Juli 1971. Penundaan pemilu tersebut sebenarnya tersembunyi sebuah kepentingan. Bahkan, Penundaan ini dapat disebut sebagai politik pemilu pertama Orde Baru Untuk mempersiapkan jalan agar kekuasaannya langgeng.

Politik pemilu kedua agar Orde Baru survive adalah mempersiapkan mesin politik yang akan mendukung kekuasaannya untuk berlaga dalam pemilu. Langkah yang diambil adalah mengkonsolidasikan Sekber Golkar untuk menjadi pendukung pemerintahan baru.[104] Proses konsolidasi Sekber Golkar tidak berjalan sederhana sebab meskipun tokoh-tokohnya berafiliasi dengan militer, sebagian besar perwira itu adalah Sukarnois. Selain itu, keanggotaannya banyak berasal dari politisi dan intelektual yang terkadang menunjukkan sikap independen. Ini tentu saja berbahaya bagi

---

104 Sekber Golkar, yaitu sebuah koalisi besar dan heterogen yang terdiri dari berbagai kelompok kepentingan fungsional yang dibentuk oleh pimpinan AD pada masa Demokrasi Terpimpin. Sampai dengan tahun 1967 jumlah organisasi yang tergabung didalamnya adalah 250 organisasi.

pencapaian tujuan Orde Baru. Langkah yang diambil kemudian adalah restrukturisasi Sekber Golkar ke dalam tujuh kelompok organisasi induk (Kino) yaitu Kosgoro, MKGR, Soksi, Ormas Hankam, Gakari, Karya Profesi, dan Karya Pembangunan.[105] Yang terakhir adalah Organisasi baru yang menampung kaum intelektual dan politisi Orde Baru yang modernis dan berpikiran reformis. Dibantu oleh sekutu sipil ini kemudian di Sekber Golkar dibentuk 'electoral machine' yang disebut Badan Pengendalian Pemilihan Umum. Tugas badan ini adalah memperluas pengaruh organisasi ke seluruh negeri. Berkat bantuan fasilitas jaringan intelijen operasi khusus (Opsus), 'politik monoloyalitas' yang diatur Mendagri kepada semua pegawai negeri, dan penugasan perwira militer sebagai pengelola cabang-cabang lokal Sekber Golkar di seluruh negeri menjadikan pengaruh organisasi tersebar secara efektif ke dalam masyarakat dan pelosok negeri. Pada pemilu 1971, hasil dari proses ini terlihat sangat jelas. Golkar, yang saat itu tidak mau dirinya disebut sebagai partai politik, memperoleh kemenangan besar, yaitu 62,8% suara pemilih.

Politik pemilu ketiga adalah mengeluarkan kebijakan penyederhanaan partai politik melalui fusi. Penyederhanaan partai pada dasarnya adalah kontinuitas dari yang pernah dirintis oleh Sukarno. Pada tahun 1960 Presiden Sukarno telah mengurangi jumlah partai politik dari kira-kira 25 menjadi 10 yaitu PNI, Partindo, IPKI, NU, PSII, Perti, Parkindo dan Partai Katolik, PKI serta Murba yang sesungguhnya representasi dari ideologi Nasionalis, Islam, Kristen dan Marxisme. Sebelumya, Masyumi dibubarkan oleh Sukarno karena dituduh terlibat dalam pemberontakan PRRI Sumatera Barat yang kemudian tidak terbukti. Setelah peralihan

105 Restrukturisasi ini diawali pertemuan antara pimpinan Sekber Golkar dengan seorang perwira Hankam yang bertanggung jawab untuk bidang sosial politik, 22 Januari 1969. Kesepakatan restrukturisasi dicapai pada Oktober 1969.

kekuasaan tahun 1966, PKI dibubarkan dan Partindo ditindas, dan sebuah partai Islam (Parmusi) pada Tahun 1968 dibentuk. Kesembilan partai tersebut yang kemudian menjadi kontestan dalam pemilu 1971.

Dasar-dasar bagi politik penyederhanaan partai dilakukan satu tahun sebelum pemilu pertama era Orde Baru digelar, Februari 1970. Kala itu, Suharto bertemu dengan pimpinan partai untuk membahas rencana pemerintah mengurangi jumlah partai. Pertemuan ini menghasilkan pembentukan dua kelompok koalisi di dalam DPR, Maret 1970 yaitu Kelompok Demokrasi Pembangunan yang terdiri dari PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katolik; dan Kelompok Persatuan Pembangunan, yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti.

Langkah berikutnya dilakukan setelah Pemilu 1971, setelah partai-partai di luar Golkar porak-poranda dalam perolehan suara. Dari partai-partai yang ada, Orde Baru memaksakan fusi pada Tahun 1973. Kelompok Persatuan Pembangunan menjadi Partai Persatuan Pembangunan dan Kelompok Demokrasi Pembangunan menjadi Partai Demokrasi Indonesia. Sejak saat itu Indonesia memasuki era yang disebut dengan 'era dua partai satu Golkar'. Orde Baru mendefinisikan Golkar bukan sebagai partai politik, tetapi sebagai organisasi kekaryaan padahal hakekatnya Golkar adalah partai politik. Era dua partai satu Golkar ini terus dipertahankan oleh Orde Baru sampai pada keruntuhannya di tahun 1998.

Politik pemilu berikutnya adalah kebijakan 'massa mengambang'. Massa mengambang disini bukan dalam arti rakyat menjadi entitas yang memiliki kebebasan dalam menentukan pilihan-pilihan ketika pemilu tiba, tetapi lebih pada pemangkasan jangkauan struktur kepartaian, kecuali Golkar, untuk masuk pada level terendah pemerintahan. Partai tidak diijinkan memiliki kepengurusan sampai pada tingkat desa. Dengan kata lain, terjadi depolitisasi massa.

Orde Baru juga melakukan penunggalan struktur ide dan gagasan yang berkembang didalam masyarakat sebagai bagian dari politik pemilu Orde Baru. Di sini, penguasa melakukan monopoli klaim kebenaran atas berbagai peristiwa, membuat panduan cara berfikir, dan membatasi diskursus. Caranya adalah dengan menunggalkan asas partai politik, dan ormas pada umumnya, dengan Pancasila. PPP, misalnya tidak boleh mencantumkan islam sebagai asas partai dan harus diganti dengan Pancasila.

Masih banyak politik pemilu Orde Baru lainnya, seperti menciptakan konflik internal di PPP dan PDI, menaruh orang-orang yang bisa dikendalikan dalam jabatan ketua partai, monoloyalitas birokrasi kepada Golkar, pencoblosan pada hari kerja sehingga pilihan aparat birokrasi bisa dikontrol, dan sebagainya. Tujuan dari politik pemilu itu adalah satu, memenangkan Golkar sebagai satu kekuatan dominan untuk menjaga stabilitas politik dan kelanggengan kekuasaan Orde Baru itu sendiri.

C. Pemilih & Peserta Pemilu

Pemilu 1971, pemilu pertama era Orde Baru yang dilaksanakan dibawah payung hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilu. Untuk pelaksanaan pemilu-pemilu berikutnya, Pemilu 1977,1982,1987, 1992, dan pemilu 1997; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985. Meskipun demikian, tidak ada perubahan berarti dalam setiap perubahan.

Yang menjadi pemilih adalah warga negara yang telah berusia 17 tahun dan atau yang sudah menikah. Prosedur pendaftarannya adalah sistem stelsel pasif, yaitu pemerintah mempunyai kewajiban mendaftar semua warga negara yang memiliki hak pilih.

Tabel 6.1

Penduduk, Suara Sah Pemilu, dan Kursi Yang Diperebutkan dalam Pemilu-Pemilu Orde Baru

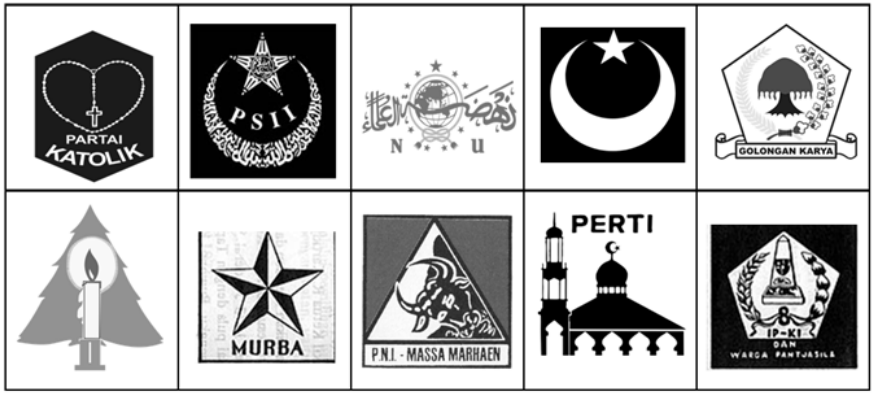
	1971	1977	1982	1987	1992	1997
Penduduk	77.654.492	114.890.347	146.532.397	162.851.993	177.489.800	196.286.613
Pemilih terdaftar	58.558.776	69.871.092	82.134.195	93.737.633	107.565.413	123.640.987
Pemilih terdaftar yang menggunakan hak (%)	91,41	99,22	97,18	96,47	95,06	95,55
Pemilih terdaftar yang tidak menggunakan hak (%)	0,78	2,82	3,53	3,57	4,94	4,45
Suara pemilu tidak sah	3.448.230	3.899.815	4.986.322	4.518.892	4.424.836	4.551.316
Suara pemilu sah	54.651.770	64.000.185	74.244.446	85.869.866	97.825.534	112.991.150
Kursi	360	360	360	400	400	425

Sumber: Salomo Simanungkalit (ed), Indonesia dalam Krisis 1997-2002, Kompas, Jakarta, 2002, hal. 187.

Jumlah peserta pemilu pada pemilu 1971 ada 10 partai yaitu golkar, NU, Parmusi, PNI, PSII, Parkindo, Katolik, Perti, IPKI, dan Murba.

Gambar 6.1

Tanda Gambar Peserta Pemilu 1971



Sumber: http://www.kpu.go.id/ProPartai/1971/partai_1971.shtml

Setelah dilakukan politik fusi partai, pada pemilu 1977 sampai dengan pemilu terakhir era Orde Baru Tahun 1997, jumlah peserta pemilu hanya 3, yaitu PPP, Golkar, dan PDI. Terkait PPP, dalam perjalanannya pernah melakukan perubahan lambang partai dari gambar ka'bah (pemilu 1977-1982) menjadi gambar Bintang (Pemilu 1987-1997) karena mengacu pada UU No. 3/1987, yang mensyaratkan bagi peserta pemilu harus berasaskan Pancasila.[106] Gambar bintang yang dipakai adalah seperti simbol sila ke-1 dari Pancasila. PPP kembali memakai lambang Ka'bah pada Muktamar IV tahun 1998. Sedangkan PDI memakai lambang Kepala Banteng seperti simbol pada Pancasila sila Ke-4.

106 Tim Litbang Kompas, Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi, dan Program, Kompas, Jakarta, 1999, Hal. 161.

D. Sistem Pemilu

Sistem pemilu yang dipakai adalah melanjutkan sistem proporsional. Pada sistem ini peserta pemilu mendapatkan alokasi kursi berdasarkan proporsi suara yang diperolehnya.

Dalam penentuan jumlah kursi di masing-masing daerah pemilihan, tidak semata-mata didasarkan pada jumlah penduduk, namun juga didasarkan pada wilayah administratif. Bahkan, daerah administratif itu sendiri adalah daerah pemilihan. Provinsi adalah daerah administratif yang dijadikan daerah pemilihan. Cara pengalokasiannya adalah sebagai berikut. Pertama, jumlah wakil dari setiap daerah pemilihan untuk DPR sekurang-kurangnya sama dengan jumlah kabupaten/kota yang ada dalam daerah pemilihan yang bersangkutan. Kedua, bagi daerah yang memiliki kelebihan penduduk kelipatan 400 ribu (pemilu 1971-1982) atau 500 ribu (pemilu 1987-1997) maka daerah tersebut mendapat tambahan kursi sesuai dengan kelipatannya.

Struktur pemilihan yang digunakan adalah sistem daftar tertutup. Para pemilih hanya memilih salah satu partai yang tersedia, bukan memilih kandidat. Seseorang untuk dapat lolos menjadi kandidat melalui proses yang ketat dimana pemerintah ikut terlibat didalamnya. Mekanisme yang dipakai adalah calon anggota DPR harus lolos penelitian khusus (litsus) untuk mengetahui prestasi, dedikasi, loyalitas, dan tidak tercela (PDLT). Mekanisme ini lebih dimaksudkan untuk memastikan bahwa para calon adalah loyalis Orde Baru daripada untuk memperoleh kandidat yang berkualitas. Oleh partai peserta pemilu, calon anggota DPR yang lolos litsus kemudian disusun dalam daftar dengan nomor urut. Penentuan terpilih adalah mereka yang menempati nomor urut atas.

E. Hasil Pemilu

Pada saat pemilu 1971, Orde Baru mulai meredam persaingan politik dan mengubur pluralisme politik, serta menganggap bahwa biang keladi dari kekacauan dan mengganggu stabilitas politik adalah partai politik. Langkah yang diambil adalah pelarangan PKI, setelah sebelumnya pada masa Soekarno Masyumi dilarang, serta memunculkan partai baru Golkar. Revitalisasi Masyumi dilarang dan mengkonversinya dengan pembentukan Parmusi serta melarang aktivis Masyumi yang berpengaruh seperti, Mohammad Roem, menduduki jabatan strategis di Parmusi.[107]

Hasil pemilu 1971 menempatkan Golkar sebagai mayoritas tunggal dengan perolehan suara 34.348.673 suara (62,8%). PNI dan Parmusi hanya mendapat suara masing-masing 3.793.266 suara (6,93%) dan 2.930.746 suara (5,36%) dibawah perolehan suara partai NU yaitu 10.213.650 suara (18,68%). Parkindo mendapat 733.359 suara (1,34%), Katolik 603.740 suara (1,10%) dan Perti 381.309 suara (0,69%). Sementara itu perolehan IPKI 338.403 suara (0,61%) dan Murba 48.126 (0,08%) tidak berhasil memenuhi angka untuk mendapatkan kursi DPR.

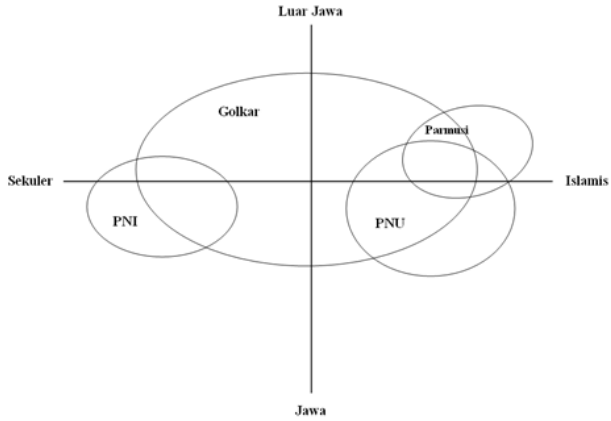
---

107 Kongres Pertama Parmusi tanggal 4-7 November 1968 di Malang memilih Mohammad Roem sebagai ketua Parmusi tetapi Pemerintah tidak mengijinkannya. Sebagai gantinya pemerintah melalui Surat Keputusan Nomor 70 Tahun 1968 menetapkan Djamawai Kusuma dan Lukman Harun sebagai ketua umum dan sekretaris jenderal Parmusi. Dalam perkembangannya, kedua orang tersebut dikudeta oleh Naro dan Imran Kadir, yang di back up militer. Akhirnya Pemerintah campur tangan mengeluarkan Surat Keputusan Nomo 77 Tahun 1970 menunjuk HMS Mintaredja, tokoh akomodatif Muhammadiyah, sebagai ketua. Lihat Lili Romli, Islam Yes Partai Islam Yes: Sejarah Perkembangan Partai-Partai Islam di Indonesia, Pustaka Pelajar-LIPI, Yogyakarta, 2006, hal. 60-61.

Perbedaan yang sangat signifikan antara pemilu 1955 dengan Orde Baru adalah pemosisian partai tengah yang sangat besar dalam bentuk Golkar. Dengan kata lain, spasi ideologi antara partai-partai sekuler dengan partai islamis telah dijembatani dengan munculnya partai Golkar. Konflik-konflik ideologis dalam mengkonsepsikan Indonesia antar partai hampir tidak lagi muncul.

Gambar 6.2

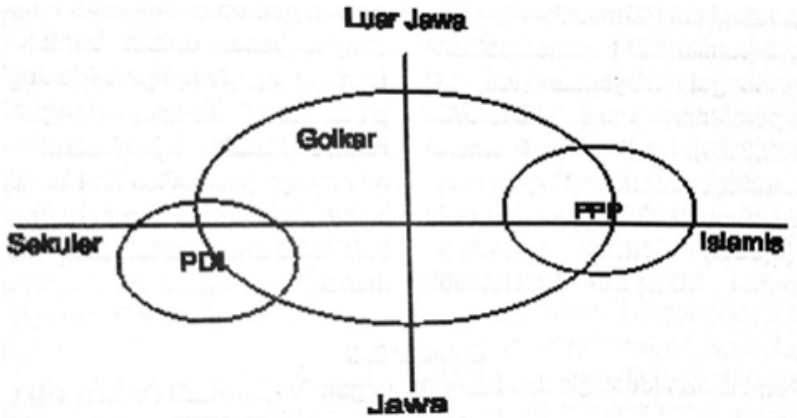
Pembilahan Ideologis dan Basis Dukungan Parpol Hasil Pemilu 1971



Memasuki pemilu 1977, kontestan pemilu dari 10 partai pada pemilu 1971 dimampatkan menjadi 3 partai melalui fusi 1973. Partai-partai islam dilebur menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan partai-partai nasionalis dan Kristen dilebur dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Formasi kepartaian ini terus dipertahankan hingga di penghujung pemilu Orde Baru, 1997.

Gambar 6.3

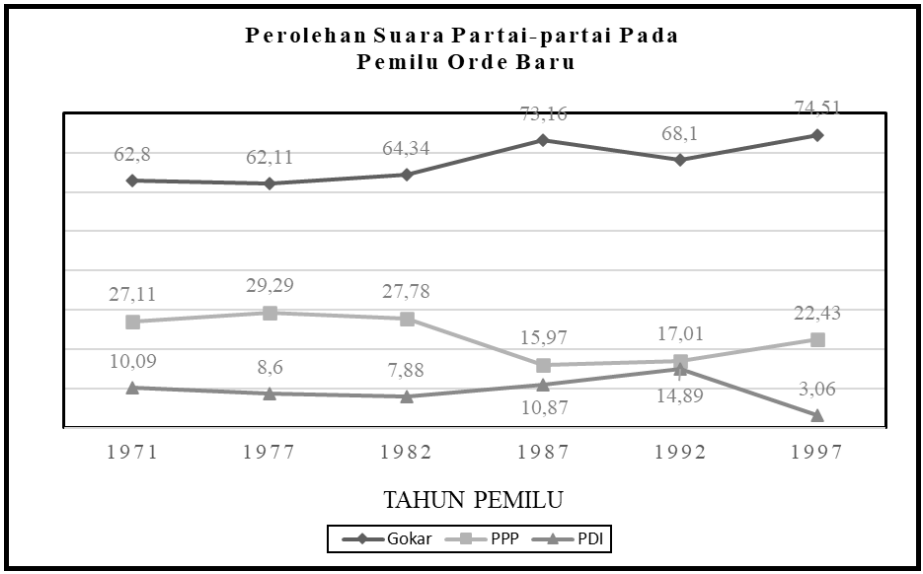
Pembilahan Ideologis dan Basis Dukungan Parpol Hasil Pemilu 1977-1997



Terkait dengan hasil pemilu, posisi Golkar pada mayoritas tunggal terus berlanjut pada pemilu 1982, 1987, 1992, 1997. Golkar menjadi partai hegemonik. Sementara itu PPP dan PDI terus-menerus menempati secara berurutan peringkat dua dan tiga. ppp dan PDI terus-menerus menjadi partai kelas dua.

Tabel 6.2

Perolehan suara partai pada pemilu 1977-1997



Tabel di atas memperlihatkan fluktuasi perolehan suara partai selama pemilu Orde Baru. Perolehan suara Golkar tidak pernah dibawah 60%. Pada pemilu 1987 Golkar memperoleh kenaikan suara secara signifikan yaitu 8,82%, tetapi menjadi pemilu yang terburuk bagi PPP karena mengalami penurunan suara paling besar, sekaligus perolehan suara terkecil selama Orde Baru. Fenomena fluktuasi pemilu 1987 tersebut adalah berkaitan keberhasilan Pemerintah melakukan kooptasi ideologi partai politik, dan organisasi masyarakat pada umumnya, yang mewajibkan digunakannya Pancasila sebagai asas tunggal dalam berorganisasi. Pendukung PPP merasa kecewa dengan sikap PPP yang memakai asas Pancasila sehingga mengalihkan dukungannya kepada Golkar dan sebagian kecil ke PDI.

Dengan demikian, fenomena pemilu 1987 adalah bentuk suara protes (protest voters) dari pendukung PPP.

Fenomena suara protes kembali terjadi pada pemilu 1997. Pada pemilu tersebut menjadikan Golkar mendapatkan suara paling tinggi dalam sejarah pemilu Orde Baru (74,51%). Suara protes dilakukan oleh pendukung PDI karena kecewa atas penggusuran Megawati sebagai ketua umum digantikan Suryadi yang didukung Pemerintah dan Militer, Golkar dan PPP menjadi pelarian suara protes pendukung PDI. Bahkan, bagi PDI pemilu 1997 merupakan pemilu dengan perolehan suara terendah dalam sejarah pemilu Orde Baru (3,06%).

F. Implikasi

Jika dilihat dominasi Golkar dalam keseluruhan pemilu-pemilu Orde Baru maka format kepartaian yang terbentuk dapat dikatakan sebagai sistem kepartaian hegemonik. Ciri dari tipe kepartaian hegemonik ini adalah adanya sebuah partai atau sebuah koalisi partai yang mendominasi proses politik dalam suatu negara dalam kurun waktu yang lama. Sartori menyatakan bahwa partai hegemonik tidak akan membiarkan terjadinya kompetisi baik yang bersifat formal maupun aktual. Partai-partai lain diadakan hanyalah sebagai partai kelas dua dan sekedar diberi lisensi, karena mereka tidak akan diperkenankan untuk berkompetisi yang antagonistik dan basis yang sama. Implikasinya adalah partai hegemonik akan tetap berkuasa disukai atau tidak, tak ada sanksi yang akan membuat partai hegemonik responsif, tidak hanya perubahan kekuasaan, segala bentuk premis tentang kompetisi pun dikesampingkan.[108]

---

108 Afan Gaffar, Sistem Kepartaian Yang Hegemonik dan Terobosan Demokrasi Di Indonesia, Dalam Amir Effendi Siregar, et, al., eds., Percikan Pemikiran Fisipol UGM Tentang Pembangunan, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1990, hal. 62. Lihat Juga Afan Gaffar,

Ciri dari sistem kepartaian hegemonik di atas tampak nyata dalam sejarah pemilu Orde Baru. Kontestasi pemilu dan proses politik hanya didominasi Golkar. Kalaupun kontestasi itu menyertakan PPP dan PDI, partai-partai tersebut tidak lebih sebagai penyerta yang tidak diperhitungkan keberadaaannya sebagai rival Golkar. PPP dan PDI eksistensinya dipelihara tetapi tidak lebih sebagai partai kelas dua. Kompetisi tidak pernah terjadi antara Golkar dengan PPP atau PDI. Dapat dikatakan sesungguhnya dalam pemilu-pemilu Orde Baru tidak ada kompetisi. Selain itu, tidak ada satupun instrumen yang dapat memaksa Golkar untuk responsif dengan aspirasi masyarakat.

Implikasi lain yang berkaitan dengan hasil pemilu-pemilu Orde Baru terhadap sistem politik adalah lahirnya legislatif yang lebih tanggap kepada pemerintah daripada konstituen. DPR tidak lebih sebagai lembaga yang sekedar memberi cap persetujuan (rubber stamp) atas segala usul dan kebijakan yang diambil pemerintah. Selain itu, tidak satupun draf yang dihasilkan oleh DPR, semuanya hasil inisiatif eksekutif. Bahkan DPR terkenal dengan istilah 4D: Datang, Duduk, Diam, Duit.

DPR yang lebih tanggap terhadap Pemerintah disebabkan oleh banyak faktor. Pertama, rekrutmen calon anggota DPR tidak memungkinkan lahirnya orang-orang yang kritis terhadap pemerintah. Sebelum mereka dapat dicalonkan terlebih dahulu mereka harus lolos Penelitian Khusus (Litsus). Penyaringan ini lebih pada mencegah orang-orang yang berlawanan dengan pemerintah masuk ke dalam sistem politik formal daripada mencari calon anggota DPR yang berkualitas. Kedua, sistem

---

Javanese Voters, Gadjah Mada UP, Yogyakarta, 1992, hal. 36-37. Tentang faktor-faktor yang menyebabkan golkar menjadi partai hegemonik diantaranya adalah: adanya aparatus yang represif, depolitisasi massa, pengkebirian partai politik, dan restrukturisasi partai politik, hal 37-50.

kepartaian hegemonik dengan Golkar sebagai mayoritas tunggal tidak memungkinkan munculnya kekuatan penyeimbang. Ketiga, komposisi anggota DPR yang menyertakan unsur yang diangkat oleh presiden, yaitu militer 100 orang (1971-1992) dan 75 (1997) menjadikan kekuatan hegemoni pemerintah semakin tak terbendung. Terakhir, adanya instrumen *recall* atas anggota DPR yang dianggap kritis atau mengganggu stabilitas politik.

Implikasi terakhir adalah pemilu yang diselenggarakan tidak melahirkan sirkulasi elit sebagaimana mestinya. Elit yang berkuasa hanya berputar-putar di sekitar kroni Suharto. PPP dan PDI tidak pernah terlibat sama sekali dalam proses pemerintahan.

***

BAB 7

PEMILU 1999: MEMBANGUN LEGITIMASI POLITIK

A. Pendahuluan

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca mundurnya Presiden Suharto dari tampuk kekuasaan. Habibie, selaku pengganti Suharto, melaksanakan pemilu tiga tahun lebih cepat dari waktu yang seharusnya dijadwalkan, yaitu Tahun 2002. Percepatan pemilu ini adalah hasil tekanan rakyat pada pemerintahan Habibie karena ia dipandang tidak memiliki legitimasi untuk memegang tampuk kekuasaan. Presiden Habibie dianggappubliksebagaibagian dari Orde Baru yang mustinya turut dilengserkan. Karenanya, hakekat pemilu 1999 pada dasarnya untuk membentuk legitimasi baru atas siapapun yang akan menjadi Presiden pasca mundurnya Suharto.

Diantara hal-hal paling mencolok pada fase setelah keruntuhan Orde Baru adalah kecilnya penolakan terhadap dibuangnya format politik 'dua partai satu Golkar' dan diperkenalkannya sistem multi partai. Tiba-tiba demokrasi multipartai seolah dilihat sebagai satu-satunya pilihan yang

berkelayakan. Menurut Bourchier keadaan ini ada miripnya dengan November 1945, masa terakhir ketika partai politik tumbuh subur di Indonesia.[109] Kemiripan itu adalah sehubungan dengan hal-hal sebagai berikut: euphoria setelah berhasil keluar dari suatu kurun panjang represi politik, banyaknya kepentingan politik yang sodok-menyodok berebut posisi, dan tidak adanya otoritas politik yang punya kemauan mencegah hal itu. Bahkan pandangan lain menempatkan kelahiran lebih dari seratus partai politik dalam hitungan yang sangat singkat sebagai fenomena yang mengalahkan periode awal berkembangnya partai politik pasca Maklumat Nomor X Wakil Presiden.[110]

Pemilu 1999 sering disebut sebagai pemilu transisi untuk masuk formasi politik yang lebih demokratis. Pemilu menjadi semacam simpang jalan: apakah proses politik itu terus setia pada jalur demokratisasi, berbelok jalan, atau bahkan berbalik arah sama sekali.[111] Pengalaman transisi berbagai negara menunjukkan kemana pendulum transisi bergerak dari hasil pemilu Brasil misalnya, pemilu benar-benar menjadi pintu pertama yang mengantarkan bagi pembaharuan dan keberhasilan proses politik berikutnya

---

109 David Bourchier, Pemerintahan Peralihan Habibie: Reformasi, Pemilihan Umum, Regionalisme, dan Pergulatan Meraih Kekuasaan, dalam Chris Manning dan Peter Van Dierman, Indonesia Di Tengah Transisi: Aspek-Aspek Sosial Reformasi dan Krisis, LkiS, Yogyakarta, 2000, hal. 19.

110 Lihat Cornelis Lay, Involusi Politik: Esai-Esai Transisi Indonesia, PLOD UGM-JIP UGM, Yogyakarta, 2006, hal. 65.

111 Hairus Salim HS (peny), Tujuh Mesin Pendulang Suara, LkiS, Yogyakarta, 1999, hal. 1.

B. Jalan Terjal Pemilu Transisi

Pemilu ini diselenggarakan dalam waktu yang sangat singkat, yaitu kurang dari 5 bulan. KPU selaku penyelenggara pemilu dalam waktu yang singkat telah berhasil merumuskan lebih dari 136 peraturan dan keputusan tentang tata cara pemilu. Tidak hanya itu, KPU juga berhasil merencanakan dan menyelenggarakan pemilu secara relatif lebih lancar seperti yang diperintahkan undang-undang.[112]

Pemilu 1990 dapat disebut sebagai pemilu antitesis pemilu-pemilu Orde Baru. Banyak aspek bertolak belakang dengan masa Orde Baru. Disebut demikian karena beberapa hal. Pertama, liberalisasi politik yang melahirkan 48 peserta pemilu menjadikan pemilu hampir diikuti oleh seluruh spektrum ideologi yang pernah ada di pentas politik Indonesia, tanpa terkecuali. Partai politik berbasis kelas, seperti PRD dan partai dengan jalur aliran seperti PBB, PDKB, dan PKD yang diharamkan selama Orde Baru berkuasa, muncul tanpa ada yang mempersoalkan apalagi mengkontrol. Pluralisme politik Indonesia benar-benar mengejawantah dalam partai yang berkompetisi dalam pemilu 1999.

Kedua, pemilu berusaha dibangun di atas spirit baru, yaitu Luber plus Jurdil. Diketahui bahwa pemilu pada Orde Baru dibangun atas asas Luber (langsung, umum, bebas, dan rahasia) dengan mengabaikan aspek Jurdil (jujur dan adil) bagi penyelenggara maupun peserta pemilu. Pada era Orde Baru, pemerintah dan penyelenggara pemilu tidak memberikan ruang yang sama bagi kontestan. Golkar menjadi kontestan yang dimanjakan dengan berbagai fasilitas dan dukungan politik sedangkan PPP dan PDI menjadi korban pemihakan pemerintah. Dengan diadopsinya prinsip

---

112 Lihat Ramlan Surbakti, proses Pelaksanaan Pemilu 1999, dalam Saifullah Ma'shum, KPU dan Kontroversi Pemilu 1999, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2001, hal. xvi.

Jurdil dalam pemilu 1999, penyelenggara/pelaksana, pemerintah, partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, diharapkan bersikap dan bertindak jujur, tidak melakukan manipulasi. Selain itu, setiap pemilih dan partai politik diharapkan mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Ketiga, adanya netralitas birokrasi.[113] Birokrasi yang selama Orde Baru dimobilisasi untuk mendukung dan menjadi bagian integral dari Golkar berusaha dinetralisasikan untuk tidak memihak salah satu partai politik. PNS tidak diperkenankan menjadi anggota dan pengurus partai politik. Kalau ada PNS yang menjadi anggota atau pengurus partai politik harus mendapatkan izin atasannya dan kemudian melepaskan jabatan negerinya.

Meskipun demikian, di luar dimensi ideal yang menjadikan pemilu 1999 sebagai pemilu antitesis Orde Baru, ada beberapa hal lain yang menjadikan kualitas pemilu tercemari. Hal mendasar yang mencemari kualitas demokrasi pemilu 1999 adalah kebijakan yang bernuansa Orde Baru yaitu masih diijinkannya militer dalam lembaga perwakilan rakyat. Ditetapkan bahwa 38 kursi DPR dan 10% untuk masing-masing DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota diberikan secara cuma-cuma kepada militer. Bukan hanya persoalan jumlah, tapi di atas segalanya kehadirannya menghancurkan sebagian dasar legitimasi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.[114]Kompensasi atas ketetapan tersebut anggota militer tidak memiliki hak pilih.

---

113 Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang PNS yang menjadi anggota partai politik.

114 Cornelis Lay, Loc. Cit, hal. 71.

Hal lain yang turut merusak kualitas penyelenggaraan pemilu 1999 adalah komposisi penyelenggara pemilu, yaitu KPU, yang partisan. Komposisi anggota KPU terdiri atas 2 (dua)unsur, yaitu perwakilan pemerintah dan perwakilan partai-partai peserta pemilu. Komposisi ini menjadikan KPU bertindak tidak independen dan terjadi konflik kepentingan. Tindakan KPU yang menyerahkan tanggung jawab pengesahan hasil pemilu kepada presiden karena jumlah anggota KPU yang menandatangani tidak mencapai 2/3 anggota, keputusan KPU yang membatalkan berlakunya penggabungan suara yang sah (stembus accord) kelompok 8 (delapan) partai islam dan kelompok PDKB, PBI dan PADI, serta ambiguitas KPU yang melarang partai melibatkan kadernya yang menteri tetapi justru memperkenankan anggota KPU wakil partai politik menjadi calon legislatif dan melakukan kampanye adalah beberapa hal yang menjadikan KPU berperan dalam cedera pemilu 1999.[115]

C. Pemilih & Peserta Pemilu

Pemilu dilaksanakan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999. Mereka yang dapat memilih adalah yang telah berusia 17 tahun atau sudah menikah. Untuk dapat terdaftar sebagai pemilih digunakan stelsel aktif, yaitu pemilih secara aktif mendaftarkan dirinya sendiri kepada petugas pemilihan. Berdasarkan ketentuan ini, tercatat sebanyak 117.738.682 orang terdaftar sebagai pemilih.

Peserta pemilu adalah partai politik. Untuk dapat menjadi peserta pemilu, partai politik harus memenuhi sejumlah persyaratan. Pertama,

---

115 lihat kontroversi KPU lebih lanjut dalam Ramian Surbakti, proses Pelaksanaan Pemilu 1999, dalam Saitulah Ma'shum, Op. Cit, hal. xv-xxxvii.

partai memiliki kepengurusan lebih dari $^{1}/_{2}$ (setengah) dari jumlah provinsi di Indonesia. Kedua, di setiap provinsi partai memiliki kepengurusan di $^{1}/_{2}$(setengah) jumlah kabupaten/kota.

Terakhir, untuk dapat mengikuti pemilu pada periode berikutnya, partai harus memiliki 2% (dua persen) dari jumlah kursi DPR atau memiliki 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) jumlah kabupaten/kota seluruh indonesia. Oleh undang-undang ditentukan bahwa partai yang tidak memenuhi *electoral threshold* tersebut tidak diperbolehkan mengikuti pemilu berikutnya kecuali bergabung dengan partai politik lain. Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat 141 partai politik yang terdaftar di Departemen Kehakiman.[116] Setelah dilakukan verifikasi terdapat 48 partai politik yang layak untuk ikut dalam pemilu.[117]

---

116 Tentang profile 141 partai politik tersebut dapat dilihat di Julia 1. Suryakusuma, Almanak Parpol Indonesia (API), SMK Grafika Mardi Yuana, Bogor, 1999.

117 Verifikasi dilakukan oleh Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) atau lebih dikenal dengan Tim Sebelas karena anggotanya 11 orang yaitu: Nurchalish Madjid, (ketua), Adnan Buyung Nasution (Wakil ketua), Adi Andoyo Soetjipto (Wakil ketua), Andi A. Malarangeng (sekretaris), Rama Pratama (Wakil Sekretaris), dan anggota-anggota Afan Gaftar, Mulyana W Kusumah, Miriam Budiardio, Kostarius Sinaga, Eep Saifullah Fatah, dan Anas Urbaningrum.

Gambar 7.1

Tanda Gambar Peserta Pemilu 1999

Sumber: KPU

Secara kategoris, dari 48 peserta pemilu 1999 dapat dibedakan dalam 3 kelompok besar partai.[118] Pertama, kelompok partai yang mengambil jalur kelas. Partai yang mengambil jalur kelas membedakan dirinya dari yang lain berdasarkan pandangannya terhadap modal, yang pada akhirnya membagi

118 Kategorisasi ini diambil dari Daniel Dhakidae, Partai-partai Politik Indonesia, Kisah Pergerakan dan Organisasi dalam Patahan-Patahan Sejarah, dalam Tim Litbang Kompas, Partai-Partai Politik Indonesia, Ideologi, Strategi, dan Program, Kompas, Jakarta, hal. 34-37.

masyarakat itu atas kelas pemilik modal dan kaum buruh dengan segala kompleksitasnya. Kedua, kelompok partai yang mengambil jalur aliran. Kelompok partai ini membedakan dirinya dengan yang lain berdasarkan pandangannya terhadap dunia dan persoalannya, dan bagaimana cara memecahkannya.

Kelompok partai yang berdasarkan kelas terbagi dalam 2 tipe partai yaitu partai *developmentalisme* dan partai sosialisme. Partai Golkar adalah contoh paling baik dari tipe partai developmentalisme, sedangkan PRD adalah contoh dari tipe partai sosialis.

Sementara itu, kelompok partai yang mengambil jalur aliran juga terbagi dalam dua tipe partai. Pertama, tipe partai dengan aliran agama. Ada sekitar 18 (delapan belas) partai yang masuk dalam tipe ini dilihat dari pernyataan azasnya maupun konstituen pendukung utama. Kedua, tipe partai dengan aliran kebangsaan. Representasi paling shahih dari tipe ini adalah PDIP.

Di luar dua kategorisasi besar yang ditimbulkan oleh persilangan antara partai yang mengambil jalur kelas dan partai yang mengambil jalur aliran melahirkan kelompok partai yang bersifat *catch-all*.[119] Partai ini bersifat melingkupi atau berada pada posisi tengah di antara spektrum kelas (sosialis vs developmentalisme) dan spektrum aliran (agama vs kebangsaan). PAN, PKB, dan PUDI masuk dalam kelompok partai catch-all ini.

Dilihat dari sudut kategorisasi yang lain, yaitu generasi kelahiran partai politik, peserta pemilu 1999 dibagi dalam 3 kelompok: (1) partai-partai yang memiliki garis asal-usul yang bisa ditelusuri sampai ke partai angkatan

---

119 Daniel Dhakidae dengan ragu menyebutnya dengan 'the golden middle', 'the radical middle, dan “intelligent middle', Lihat Daniel Dhakidae, Ibid.

pertama sebelum perang dan Tahun 1980-an (15 partai), (2) partai-partai yang memiliki hubungan emosional dengan partai-partai terdahulu yang tidak dengan sendirinya memegang mandat untuk melanjutkan partai itu (8 partai), dan (3) partai-partai baru dari angkatan baru dengan pemikiran politik baru.[120]

D. Sistem Pemilu

Untuk mengisi 462 kursi DPR, sistem yang dipakai adalah proporsional berdasarkan stelsel daftar. Pada sistem ini peserta pemilu mendapatkan alokasi kursi berdasarkan proporsi suara yang diperolehnya. Penentuan sisa kursi ditentukan dengan mengacu pada prinsip sisa suara terbesar (largest remainder system) varian Hare. Partai-partai juga diperbolehkan melakukan *stembus accord.*

Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi dengan ketentuan setiap kabupaten/kota sekurang-kurangnya mendapatkan 1 (satu) kursi. Jumlah kursi DPR untuk setiap daerah pemilihan didasarkan pada jumlah penduduk.

Pemilih memilih tanda gambar partai. Daftar calon tidak diterakan dalam kertas suara, tetapi diumumkan secara terbuka di setiap Tempat Pemungutan Suara. Partai politik dapat mengajukan calon sebanyak 2 (dua) kali atau 200% dari jumlah kursi yang ditetapkan.

Penentuan calon terpilih dari setiap partai politik ditetapkan berdasarkan suara terbanyak dari daerah pemilihan di mana seseorang dicalonkan. Dengan demikian meski seorang calon berada di urutan terbawah dari daftar calon, kalau dari daerahnya partai mendapatkan suara terbesar, maka dialah yang terpilih. Cara ini menjadikan pemilih

---

120 Daniel Dhakidae, Ibid, hal. 37.

adalah yang menentukan terpilihnya seseorang menjadi calon jadi. Peran partai hanya terbatas menominasikan calon, bukan menentukan terpilihnya calon jadi. Dengan demikian oligarki partai dalam penentuan calon jadi tidak ada.

E. Hasil Pemilu

Tidak seperti diperkirakan oleh banyak orang, pemilu yang diperkirakan akan terjadi gesekan dan konflik keras antar massa pendukung kontestan pemilu ternyata tidak terjadi. Pemilu justru berlangsung secara aman. Antusiasme masyarakat untuk hadir dalam pemilu sangat tinggi. Tercatat, dari 117.738.682 pemilih yang terdaftar, angka partisipasinya sangat menakjubkan yaitu mencapai 91,69% sebanding dengan angka partisipasi pada pemilu 1955. Padahal, tidak ada mobilisasi untuk memilih seperti yang pemah terjadi ketika pemilu Orde Baru. Diduga, tingginya angka partisipasi adalah luapan kegembiraan rakyat atas lahirnya era demokrasi sekaligus harapan pertama untuk dapat keluar dari krisis multidimensi yang melanda Indonesia.

Pengesahan hasil pemilu tidak berjalan mulus. Ada 27 partai politik yang menolak menandatangani hasil pemilu.[121] Alasannya adalah ada indikasi pelanggaran dan kecurangan dalam pemilu. Pengesahan hasil pemilu yang seharusnya dilakukan oleh KPU akhirnya dilakukan oleh Presiden BJ. Habibie setelah sebelumnya meminta kepada Panwaslu untuk meneliti kebenaran yang diajukan oleh partai-partai yang menolak menandatangani hasil pemilu.

---

121 Kedua puluh tujuh Partai yang menolak menandatangani hasil pemilu adalah PK, PNU,PBI,PDI, Masyumi, PNI Supeni, Krisna, Partai KAMI, PKD, PAY, Partai MKGR, PIB, Partai MKGR, PIB, Partai SUNI, PNBI, PUDI, PBN, PKM, PND, PADI, PRD, PPI, PID, MURBA, SPSI, PUMI, PSP PARI. Lihat http://kpu: go. id/Sejarah/sejarah list.php.

Hasil pemilu sangat mengejutkan. Dari ke-48 partai yang bertanding hanya 5 (lima) partai yang mampu memperoleh lebih dari 3% suara rakyat. Ada 27 partai yang perolehan suaranya tidak mampu memperoleh kursi DPR serta 10 partai hanya mampu memperoleh 1 (satu) kursi di parlemen.

PDIP sebagai simbol kekuatan partai nasionalis mendapatkan perolehan suara terbesar dan sangat prestisius, yaitu 33,73%. Hasil tersebut melampaui hasil yang dicapai oleh PNI pada Pemilu 1955. Perolehan suara PDIP itu boleh jadi sebuah prestasi yang tidak akan mungkin lagi diulangi atau mampu disamai oleh sebuah partai nasionalis di tengah pemilu yang-kompetitif.

Sementara itu, partai Golkar yang dijadikan musuh bersama oleh partai-partai lain, simbol Orde Baru dan dilanda perpecahan internal perolehan suaranya terjun bebas jika dibandingkan. dengan perolehan suara dalam pemilu-pemilu Orde Baru. Meskipun demikian, Golkar masih perkasa. Golkar berhasil menempatkan dirinya pada ranking kedua perolehan suara (22,43%) setelah perolehan suara PDIP. Suara Golkar terutama berasal dari pemilih luar Jawa.

Kejutan lain adalah perolehan suara PAN. Partai ini disebut-sebut akan memperoleh suara yang sangat besar karena identifikasi yang melekat pada dirinya sebagai gerbong kaum reformis. Hasilnya tidak seperti yang diduga, PAN hanya mampu meraup 7,11% suara. Sementara itu PKB, partai baru yang didirikan oleh kyai-kyai NU menempatkan dirinya pada ranking tiga perolehan suara (12,6%) di susul PPP (10,79%).[122] PKB sebagai

---

122 Meskipun perolehan suara PKB lebih besar daripada PPP tetapi perolehan kursi di DPR lebih besar PPP daripada PKB karena dukungan suara terhadap PPP lebih menyebar dibandingkan PKB yang terkonsentrasi di Pulau Jawa. PKB dengan suara 12,6% mendapatkan 51 kursi sedangkan PPP dengan 10,7% suara mendapatkan 58 kursi DPR.

simbol partai kaum Nahdliyin tidak mampu mengulang sukses seperti pemilu 1955 yang mampu meraup 18,47% suara. Demikian juga PBB yang mengklaim diri sebagai pewaris sah Masyumi hanya memperoleh suara 1,94% suara, suatu angka yang jauh dari prestasi yang pemah diraih oleh Masyumi pada pemilu 1955 (20,59%).

14 Meskipun perolehan suara PKB lebih besar daripada PPP tetapi perolehan kursi di DPR lebih besar PPP daripada PKB karena dukungan suara terhadap PPP lebih menyebar dibandingkan PKB yang terkonsentrasi di Pulau Jawa. PKB dengan suara 12,6% mendapatkan 51 kursi sedangkan PPP dengan 10,7% suara mendapatkan 58 kursi DPR.

Tabel 7.1

Perolehan Suara Dan Kursi Partai Pada Pemilu 1999

No.	Nama Partai	Perolehan Suara	Prosentase	Perolehan Kursi DPR	Prosentase
1.	PDIP	35689073	33,7	153	33
2.	Golkar	23741749	22,4	120	26
3.	PPP	11329905	10,7	58	13
4.	PKB	13336982	12,6	51	11
5.	PAN	7528956	7,1	34	7
6.	PBB	2049708	1,9	13	3
7.	Partai Keadilan	1436565	1,4	7	2
8.	PKP	1065686	1,0	4	1
9.	PNU	679179	0,6	5	1
10.	PDKB	550846	0,5	5	1

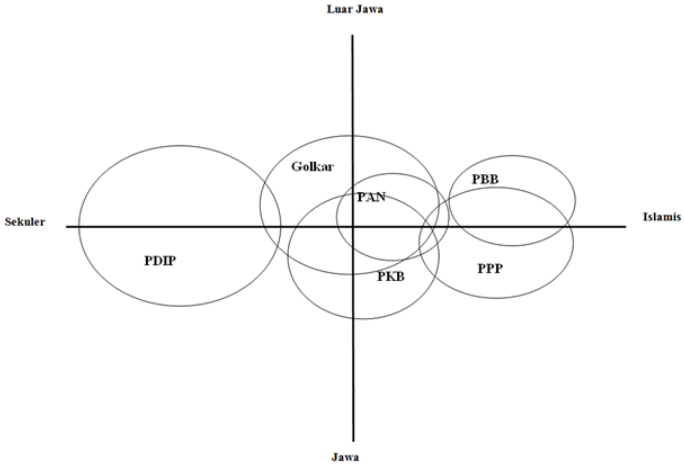
No.	Nama Partai	Perolehan Suara	Prosentase	Perolehan Kursi DPR	Prosentase
11.	PBI	364291	0,3	1	0
12.	PDI	345720	0,0	2	0
13.	PP	655052	0,6	1	
14.	PDR	427854	0,4	1	0
15.	PSII	375920	0,0	1	0
16.	PNI Front Marhaenis	365176	0,3	1	0
17.	PNI Massa Marhaen	345629	0,3	1	0
18.	IPKI	328654	0,3	1	0
19.	PKU	300064	0,3	1	0
20.	Masyumi	456718	0,4	1	0
21.	PKD	216675	0,2	1	0
22.	PNI Supeni	377137	0,4		
23	Krisna	369719	0,3		
24.	Partai KAMI	289489	0,3		
25.	PUI	269309	0,3		
26.	PAY	213979	0,2		
27.	Partai Republik	328564	0,3		
28.	Partai MKGR	204204	0,2		
29.	PIB	192712	0,2		

No.	Nama Partai	Perolehan Suara	Prosentase	Perolehan Kursi DPR	Prosentase
30.	Partai SUNI	180167	0,2		
31.	PCD	168087	0,2		
32.	PSII 1905	152820	0,0		
33.	Masyumi Baru	152589	0,1		
34.	PNBI	149136	0,1		
35.	PUDI	140980	0,0		
36.	PBN	140980	0,0		
37.	PKM	104385	0,1		
38.	PND	96984	0,1		
39.	PADI	85838	0,1		
40.	PRD	78730	0,0		
41.	PPI	63934	0,1		
42.	PID	62901	0,1		
43.	Murba	62006	0,1		
44.	SPSI	61105	0,1		
45.	PUMI	49839	0,0		
46	PSP	49807	0,0		
47.	PARI	54790	0,0		
48.	PILAR	40517	0,0		
Jumlah		105786661	100	462	100

Sumber: KPU dan Berbagai Sumber.

Bagan 7.1

Pembilahan Ideologis &Basis Dukungan Partai Hasil Pemilu 1999



F. Implikasi

Hasil pemilu 1999 tidak melahirkan kekuatan politik dominan di DPR. Sistem kepartaian yang terbentuk adalah pluralisme terbatas, yaitu hanya 5 partai yang memiliki kursi signifikan di DPR lebih dari 3% meliputi PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP, dan PAN dengan jarak ideologi yang masih saling beririsan. Meskipun demikian, jumlah perolehan kursi di luar partai yang memperoleh lebih dari 3% kursi DPR tersebut dapat menghasilkan satu kekuatan politik yang signifikan di DPR karena perolehan kursinya lebih dari 3%. Situasi ini memperumit proses pembentukan pemerintahan, terutama dalam pemilihan presiden dimana presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Padahal susunan anggota MPR sendiri selain anggota DPR, terdiri atas wakil partai dan TNI/Polri, terdapat juga utusan golongan.

Tabel 7.2

Daftar Fraksi-Fraksi Di MPR Hasil Pemilu 1999

No.	Fraksi	Jumlah
1.	PDIP	183
2.	Partai Golkar	178
3.	PPP	66
4.	PKB	58
5.	Reformasi	48
6.	PBB	14
7.	KKI	12
8.	PDU	9
9.	PDKB	5
10.	TNI-Polri	38
11.	Utusan Golongan	69
	Jumlah	680

Sumber: Panduan Parlemen Indonesia, hal. 378 sebagaimana dikutip oleh Coen Husain Pontoh, Partai Politik dan Konsolidasi Demokrasi: Pengalaman Tiga Pemerintahan Pasca Reformasi, Dalam Warisan Orde Baru: Studi Fenomena dan Sistem Warisan Rezim Orde Baru di Era Reformasi, Institut Studi Arus Informasi, Jakarta, 2005, hal. 123.

Kompetisi untuk memperebutkan jabatan presiden pada awalnya terpilah BJ. Habibie dengan disponsori Partai Golkar dan kelompok yang menghendaki Megawati selaku ketua umum partai pemenang pemilu, PDIP. Tetapi pencalonan kedua tokoh tersebut mendapatkan berbagai reaksi yang keras baik dalam tubuh parlemen maupun masyarakat. Habibie tidak solid didukung oleh Partai Golkar dan mendapatkan penolakan dari

sebagian kekuatan pro-reformasi yang ada dalam masyarakat sedangkan Megawati mendapatkan resistensi dari partai-partai Islam dan partai-partai lainnya karena dianggap terlalu percaya diri, pasif, dan mengecilkan arti dukungan partai lain.

Di tengah kebuntuan situasi tersebut di atas kemudian muncul kekuatan 'Poros Tengah' yang berisi Faksi Islam plus PAN dengan motornya Amien Rais. Kekuatan politik ini berusaha mencari jalan keluar dari sikap saling menolak terhadap alternatif calon presiden yang telah ada. Poros Tengah akhirnya mengusulkan deklarator PKB KH Abdurrahman Wahid atau biasa dipanggil Gus Dur, putra mantan Menteri Agama KH Wahid Hasyim dan cucu Rois Akbar NU KH Hasyim Asyari, sebagai calon presiden alternatif.

Tabel 7.3

Kekuatan Koalisi Megawati, Gus Dur, dan Habibie

Megawati		**Gus Dur**		**Habibie**	
PDIP	154	PPP	59	Golkar	120
PKD	6	PKB	51	TNI	38
PBTI	3	PAN	35	PDI	2
PDKB	3	PBB	3	IPKI	1
PNI-M	1	PK	6	PDR	1
PNI F-M	1	PKU	1	PP	1
		PSII	1		
		PNU	1		
	168		169		163

Sumber: Suharsono, h. 92. sebagaimana dikutip oleh Coen Husain Pontoh, Partai Politik dan Konsolidasi Demokrasi: Pengalaman Tiga Pemerintahan Pasca Reformasi, Dalam Warisan Orde Baru: Studi Fenomena dan Sistem Warisan Rezim Orde baru di Era Reformasi, Institut Studi Arus Informasi, Jakarta, 2005, hal. 127.

Ditengah perjalanan kompetisi, Habibie mundur sebagai calon presiden karena pidato pertanggungjawabannya ditolak MPR. Akhirnya kompetisi hanya terjadi antara Abdurrahman Wahid dengan Megawati. Kompetisi ini akhirnya dimenangkan oleh Abdurrahman Wahid dengan perbandingan suara 373:313. Proses politik berikutnya yang terjadi adalah fenomena bagi-bagi kekuasaan di antara partai politik. Megawati ditempatkan sebagai Wakil Presiden, Ketua umum PAN Amien Rais sebagai Ketua MPR dan Ketua Umum Partai Golkar Akbar Tanjung sebagai Ketua DPR.

Dampak berikutnya dari sistem multipartai pluralisme terbatas ini adalah keanehan pada sistem pemerintahan presidensial yang berupa 'Kabinet Pelangi' yang berisi unsur-unsur utama partai di DPR. Tercatat, komposisi kabinet terdiri dari 6 wakil TNI, 5 wakil fraksi reformasi yang dimotori oleh PAN, 4 wakil partai Golkar, 4 wakil PDIP, 8 wakil PKB, 2 wakil PPP dan 1 wakil PPP. [123]

Selama duet Abdurrahman Wahid-Megawati berkuasa, tensi politik sangat tinggi. Pada masa ini, sering terjadi bongkar pasang kabinet dan konflik eksekutif vs legislatif yang kemudian berujung dijatuhkannya Abdurrahman Wahid sebagai presiden karena tuduhan korupsi dana Bulog. Tidak kurang dari 14 kali terjadi pergantian menteri dan 5 kasus yang menyebabkan ketegangan antara DPR dan Presiden Abdurrahman Wahid.[124]

---

123 Coen Husain Pontoh, Partai Politik dan Konsolidasi Demokrasi: Pengalaman Tiga Pemerintahan Pasca Reformasi, dalam Warisan Orde Baru: Studi Fenomena dan Sistem Warisan Rezim Orde baru di Era Reformasi, Institut Studi Arus Informasi, Jakarta, 2005, hal. 133.

124 Lihat detail rincian bongkar pasang kabinet dan konftik eksekutif-legislatif ini dalam Salomo Simanungkalit (ed), Indonesia dalam Krisis 1997-2002, Kompas, Jakarta, 2002,

Setelah Abdurrahman Wahid dipaksa turun dari kursi presiden, Megawati naik menjadi presiden dengan didampingi Hamzah Haz, ketua umum PPP, sebagai wakil presiden. Lagi-lagi, kabinet Gotong Royong yang dibentuk Megawati berupa 'kabinet pelangi'. Tercatat, TNI mendapat jatah 4 kursi, partai Golkar 4 kursi, PDIP 5 kursi, PBB 1 kursi, PPP 2 kursi, PKB versi Batutulis 4 kursi, dan PAN 2 kursi.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa hasil pemilu 1999 telah menjadikan partai sebagai kekuatan politik yang sangat kuat. Tidak hanya di parlemen bahkan di kabinet. Masa ini dapat disebut sebagai masa kekuasaan partai politik meskipun di bawah sistem Presidensial.

***

hal 205-207, hal. 220-223.

BAB 8

PEMILU 2004: EKSPERIMEN DEMOKRASI INDONESIA BARU

A. Pendahuluan

Pemilu 2004 merupakan pemilu kedua setelah Suharto jatuh. Meskipun demikian, pada pemilu kedua ini memiliki perbedaan yang sangat jauh dalam banyak hal dengan pemilu 1999. Hal ini karena pemilu 2004 merupakan pemilu pertama setelah amandemen ke-4 UUD 1945. Melalui amandemen struktur politik Indonesia diubah sedemikian rupa sehingga mempengaruhi proses rekrutmen elit politik.

Beberapa perubahan penting dalam amandemen yang berkaitan dengan pemilu adalah dalam hal mekanisme pemilihan presiden-wakil presiden dan dibentuknya lembaga baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Perubahan terjadi juga pada pola rekrutmen kepala daerah yang efektif dilakukan setelah pemilu nasional 2004.

Menurut konstitusi 1945 hasil amandemen ke-4, pemilihan pasangan presiden dan wakil presiden tidak lagi dipilih melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Konstitusi mengamanatkan pemilihan

presiden dan wakil presiden dilakukan oleh rakyat secara langsung melalui mekanisme pemilu.

Terkait dengan DPD, kehadiran lembaga ini menjadikan konsep perwakilan yang dianut Indonesia bergeser dari *'unicameral'* menjadi *bicameral*. Secara prinsip, konsep perwakilan yang ada di DPD, sesuai namanya, adalah wujud dari representasi ruang/daerah. Ide perwakilan ruang ini terbentuk untuk mengkompensasi kelemahan dalam perwakilan politik yang ada di DPR. Di DPR, terjadi ketidakseimbangan antara perwakilan politik yang berasal dari Jawa dan luar Jawa yang disebabkan oleh konsentrasi jumlah penduduk berada di Jawa. Akibatnya, jumlah wakil yang ada di DPR lebih banyak berasal dari daerah di Pulau Jawa dibandingkan wakil dari daerah di luar Pulau Jawa. Dengan hadirnya DPD, ketidakseimbangan itu berusaha diatasi.

B. Era Baru

Pemilu 2004 dapat dikatakan sebagai jalan yang sama sekali baru bagi Indonesia dalam menapaki demokrasi perwakilan. Kebaruan itu pada satu sisi adalah akibat dari dampak perubahan konstitusi seperti yang disebutkan di atas, dan pada sisi yang lain adalah efek dari kebebasan terhadap metode berpolitik aktor-aktor politik dan civil society.

Pertama, militer tidak lagi duduk dalam lembaga perwakilan. Pemilu 2004 adalah pemilu pertama lembaga legislatif terbebas dari konsep dwi fungsi ABRI. Setelah sekian lama militer berada di dalam lembaga perwakilan melalui jatah kursi yang didapatkan secara gratis, dalam pemilu 2004 militer tidak lagi mendapatkan alokasi kursi. Seluruh kursi lembaga legislatif diperebutkan oleh partai politik. Meskipun demikian, militer dalam pemilu ini tidak diberi hak pilih. Dengan demikian, militer

diposisikan 'netral' yaitu tidak memilih dan tidak mendapatkan jatah kursi di parlemen.

Kedua, lahirnya penyelenggara pemilu yang independen, tetap dan nasional. Independen dalam arti orang-orang yang duduk di Komisi Pemilihan Umum (KPU) terbebas dari unsur pemerintah dan partai politik sekaligus tidak menjadi bawahan atau sub organisasi dari lembaga atau departemen lain yang ada dalam pemerintahan. Mereka terutama berasal dari unsur perguruan tinggi dan aktivis. KPU bersifat tetap dalam arti keberadaannya tidak bersifat sementara (ad hoc). Berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, keberadaan KPU pada umumnya bersifat ad hoc. Sementara itu KPU bersifat nasional dalam arti KPU berada di seluruh Indonesia. Dalam setiap hirarki pemerintahan, sampai tingkat kabupaten/kota, terdapat KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Keberadaan KPU yang sedemikian rupa menjadikan pemilu dapat berjalan relatif lebih fair.

Ketiga, pemilu dilaksanakan dengan mengerahkan sumber daya yang sangat besar. Sumberdaya itu terutama berkaitan dengan pembiayaan pemilu. Penyelenggaraan pemilu sendiri membutuhkan dana sebesar 6,988 triliun sementara itu dari partai politik untuk kebutuhan kampanye lebih besar lagi. Dari 12 partai politik yang melaporkan keuangannya, dana kampanye mereka lebih dari 312 milyar dengan Golkar, PDIP, dan PKS sebagai tiga partai politik dengan pengeluaran terbesar dalam pemilu.[125] Sementara itu, pengeluaran kampanye kandidat pasangan presiden-wakil presiden total belanjanya mencapai lebih dari 103 milyar dengan

125 Lihat Ibrahim Fahmi Badoh dan Luky Djani, Korupsi Pemilu, ICW, Jakarta, 2006, hal. 105.

pasangan Wiranto-Wahid, Mega-Hasyim, dan SBY-JK sebagai kandidat dengan pengeluaran terbesar.[126]

Keempat, inovasi kombinasi perwakilan politik dan ruang. Pada hasil amandemen keempat UUD 1945 desain perwakilan Indonesia adalah bikameralisme. Perwakilan kepentingan politik diartikulasikan melalui DPR, sedangkan artikulasi perwakilan ruang melalui DPD. Peserta pemilu DPR adalah partai politik, sedangkan DPD adalah perseorangan yang tidak memiliki afiliasi kepada partai politik.

Kelima, pemilihan presiden secara langsung. Pertama kalinya dalam sejarah Indonesia, presiden-wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat. Berbeda dengan masa sebelumnya, presiden dan wakil presiden adalah dipilih melalui MPR. Dengan dipilih langsung oleh rakyat, presiden terpilih memiliki legitimasi yang kuat dalam pemerintahan.

Terakhir, masifikasi penggunaan instrumen survei untuk jajak pendapat dan *quick count.* Pemilu 2004 merupakan tonggak penggunaan instrumen survei dimulai dalam perhelatan pemilu secara besar-besaran. Penggunaan instrumen survei untuk kepentingan pemilu sebenarnya juga sudah dimulai pada pemilu 1999 tetapi tidak sebesar pada pemilu 2004. Pada pemilu 2004, berbagai survei dilakukan untuk melihat perilaku pemilih, tingkat dukungan, dan memprediksi hasil pemilu. Aktivitas itu dilakukan oleh berbagai lembaga seperti Lembaga Survei Indonesia (LSI), IFES, dan LP3ES. Secara tidak langsung, keberadaan lembaga-lembaga tersebut turut membantu bekerjanya politik partai dalam mempengaruhi pemilih juga turut mendorong pemilu yang fair. Sebagai fenomena baru, hasil yang dicapai dari lembaga-lembaga itu cukup mencengangkan

126 Ibid, hal. 97.

karena hasil survei dan *quick count* yang mereka lakukan relatif akurat dan presisif. *Quick count* yang dilakukan oleh LP3ES bekerja sama dengan Institute for International Affairs (NDI) misalnya, menunjukkan hal itu. Pada putaran pertama pemilihan presiden, dengan sampel 2.500 TPS, quick count lembaga itu memprediksi perolehan suara pasangan SBY-JK mencapai 33,2% sementara itu Mega-Hasyim memperoleh 26,0% suara, Wiranto-Salahudin 23,3% suara, Amien-Siswono 14,4% suara, dan Hamzah-Agum 3,1% suara. Prediksi itu ternyata tidak jauh berbeda dengan hasil perhitungan yang dilakukan oleh KPU.

C. Pemilih dan Peserta

Jumlah pemilih pada pemilu 2004 untuk pemilu legislatif adalah 145.701.637 orang atau setara dengan 67,57% jumlah penduduk, dan sejumlah 155.048.803 pemilih untuk pemilu presiden dan wakil presiden. Mereka yang dapat menjadi pemilih adalah semua warga negara yang pada hari pemungutan suara (1) sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau (2) sudah/pernah kawin, meskipun belum mencapai 17 tahun. Untuk dapat menggunakan hak pilihnya sebelumnya harus terdaftar sebagai pemilih, dengan syarat (1) nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; dan (2) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Sistem pendaftaran pemilih adalah campuran stelsel pasif dan aktif. Pada pola pendaftaran seperti itu, pendaftaran pemilih dilakukan oleh petugas pendaftar pemilih dengan mendatangi kediaman pemilih dan/atau dapat dilakukan secara aktif oleh pemilih mencatatkan dirinya sebagai pemilih.

Tabel 8.1

Jumlah Penduduk Dan Pemilih Pada Pemilu Legislatif Tahun 2004 di Setiap Provinsi

	Jumlah				
Provinsi	**Penduduk**	**Pemilih Legislatif**	**Prosentase Pemilih (%)**	**Pemilih Presiden-Wakil Presiden**	**Prosentase Pemilih (%)**
NAD*)	4,226,999	2,580,687	61,05	2,627,501	62,16
Sumatera Utara	11,942,401	7,490,581	62,72	8,064,709	67,53
Sumatera Barat	4,453,596	2,864,548	64,32	3,028,934	68,01
Riau	4,199,646	2,684,072	63,91	3,043,089	72,46
Jambi	2,582,230	1,697,720	65,75	1,850,432	71,66
Sumatera Selatan	6,493,029	4,250,262	65,46	4,629,953	71,31
Bengkulu	1,545,834	994,674	64,35	1,079,026	69,80
Lampung	6,493,500	4,568,885	65,61	4,804,528	69,00
Babel	996,594	660,653	66,29	693,543	59,59
Kepulauan Riau	1,082,884	767,669	70,89	1,026,275	94,77
DKI Jakarta	8,694,257	6,393,995	73,54	6,984,988	80,34
Jawa Barat	38,237,626	25,682,350	67,17	27,479,742	71,87
Jawa Tengah	32,386,377	22,537,390	69,59	23,319,184	72,00
D. I Yogyakarta	3,232,203	2,435,129	75,34	2,559,084	79,17
Jawa Timur	36,427,252	26,390,947	72,45	27,622,791	75,83
Banten	8,984,234	5,802,757	64,59	6,219,103	69,22
Bali	3,391,103	2,437,984	71,89	2,578,736	76,04

	Jumlah				
Provinsi	**Penduduk**	**Pemilih Legislatif**	**Prosentase Pemilih (%)**	**Pemilih Presiden-Wakil Presiden**	**Prosentase Pemilih (%)**
Nusa Tenggara Barat	4,068,186	2,587,294	63,60	2,687,020	66,05
Nusa Tenggara Timur	4,085,516	2,452,574	60,03	2,585,946	63,30
Kalimantan Barat	3,978,401	2,542,463	63,91	2,697,488	67,80
Kalimantan Tengah	1,830,577	1,178,039	64,35	1,316,372	71,91
Kalimantan Selatan	3,177,387	2,119,179	66,70	2,244,638	70,64
Kalimantan Timur	2,774,959	1,860,149	67,03	2,091,677	75,38
Sulawesi Utara	2,114,297	1,455,324	68,83	1,554,151	73,51
Sulawesi Tengah	2,238,565	1,427,405	63,76	1,535,383	68,59
Sulawesi Selatan	8,288,853	5,377,078	64,87	5,659,104	68,27
Sulawesi Tenggara	1,904,837	1,158,707	60,83	1,222,435	64,18
Gorontalo	892,362	572,731	64,18	602,999	67,57
Maluku	1,282,460	773,376	60,30	872,113	68,00

	Jumlah				
Provinsi	**Penduduk**	**Pemilih Legislatif**	**Prosentase Pemilih (%)**	**Pemilih Presiden-Wakil Presiden**	**Prosentase Pemilih (%)**
Maluku Utara	849,361	514,444	60,57	581,321	68,44
Irian Jaya Barat	577,411	357,861	61,98	413,281	71,57
Papua	1,728,442	1,084,710	62,76	1,571,373	90,91
Jumlah	215,631,379	145,701,637	67,57	155,048,803	71,90

*) Masih menggunakan angka estimasi hasil olah cepat

Pada pemilu ini peserta pemilu tergantung pada jenis pemilunya. Untuk pemilu DPR/D pesertanya adalah partai politik sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Sementara itu pada pemilu presiden dan wakil presiden pesertanya adalah pasangan calon yang mendapatkan dukungan dalam jumlah tertentu dari partai politik.

1. Peserta Pemilu DPR

Partai politik yang dapat mengikuti pemilu adalah yang memenuhi ketentuan sebagai berikut. Pertama, memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi. Kedua, memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi. Ketiga, memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik. Keempat, pengurus Partai

Politik harus mempunyai kantor tetap. Terakhir, mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.

Berdasarkan persyaratan tersebut, terdapat 24 (dua puluh empat) partai politik yang dinyatakan lolos mengikuti pemilu. Dari jumlah tersebut, terdapat 6 partai politik yang otomatis mengikuti pemilu 2004 karena perolehan kursinya melebihi *electoral threshold* yang ditentukan dalam undang-undang sebelumnya,[127] yaitu PDIP, Partai Golkar, PPP, PKB, dan PAN serta PBB. Sementara itu, 18 (delapan belas) partai politik lainnya setidaknya terdiri atas tiga kelompok partai. Pertama, kelompok partai politik hasil metamorfosis partai politik yang tidak memenuhi *electoral threshold* dalam pemilu 1999, diantaranya Partai Keadilan Sejahtera (PKS) merupakan metamorfosis dari Partai Keadilan (PK), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) metamorfosis dari Partai Keadilan dan Persatuan (PKP). Kedua, kelompok partai politik yang sama sekali baru, seperti Partai Demokrat, dan Partai Persatuan Daerah. Terakhir, kelompok partai politik pecahan dari partai politik yang ikut pada pemilu 1999, seperti Partai Bintang Reformasi yang merupakan pecahan dari PPP.

---

127 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, electoral threshold ditetapkan 2% (dua persen) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPRD provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi dan di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh indonesia.

Gambar 8.1

Partai Politik Peserta Pemilu 2004

1	PARTAI NASIONAL INDONESIA MARHAENISME	2	PARTAI BURUH SOSIAL DEMOKRAT	3	PARTAI BULAN BINTANG	4	PARTAI MERDEKA	5	PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN
6	PARTAI PERSATUAN DEMOKRASI KEBANGSAAN	7	PARTAI PERHIMPUNAN INDONESIA BARU	8	PARTAI NASIONAL BANTENG KEMERDEKAAN	9	PARTAI DEMOKRAT	10	PARTAI KEADILAN DAN DAN PERSATUAN INDONESIA
11	PARTAI PENEGAK DEMOKRASI INDONESIA	12	PARTAI PERSATUAN NAHDLATUL UMMAH INDONESIA	13	PARTAI AMANAT NASIONAL	14	PARTAI KARYA PEDULI BANGSA	15	PARTAI KEBANGKITAN INDONESIA
16	PARTAI KEADILAN SEJAHTERA	17	PARTAI BINTANG REFORMASI	18	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN	19	PARTAI DAMAI DAN SEJAHTERA	20	PARTAI GOLONGAN KARYA

21	PARTAI PATRIOT PANCASILA	22	PARTAI SERIKAT INDONESIA	23	PARTAI PERSATUAN DAERAH	24	PARTAI PELOPOR		

Sumber: KPU

Berbeda dengan pemilu 1999 yang diikuti oleh partai politik dari berbagai tipe ideologi, pemilu 2004 tidak diikuti oleh partai dalam kategori kelas, secara khusus sosialisme. Pemilu 2004 menjadi ajang kompetisi di antara partai politik berbasis murni aliran dan catch-all. Pada pemilu 1999, partai tipe kelas-sosialisme tidak mendapatkan sambutan yang baik dari rakyat. PRD, sebagai partai yang paling baik merepresentasikan gagasan sosialisme, hanya mendapatkan suara kurang dari 1% atau tepatnya 78.730 suara, menempati urutan ke-40 dari 48 partai yang ikut dalam pemilu.

2. Peserta Pemilu OPD

Pada pemilu untuk memilih anggota DPD, diikuti tidak kurang dari 963 calon di seluruh Indonesia. Persyaratan yang ditetapkan untuk dapat menjadi calon anggota DPD adalah melalui pembuktian dukungan rakyat yang ditentukan berdasarkan jumlah penduduk di setiap provinsi. Adapun persyaratan itu adalah sebagai berikut:

- Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih;

- Provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih;
- Provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih;
- Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih;
- provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih.

Dukungan penduduk yang diberikan tersebut harus tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Bentuk dukungan rakyat terhadap calon anggota DPD diwujudkan dengan fotocopy kartu tanda penduduk (KTP). Pada waktu pelaksanaan ketentuan ini sering terjadi manipulasi diantaranya berupa duplikasi KTP, penduduk yang bersangkutan tidak merasa memberikan dukungan pada calon DPD tertentu, sampai pada KTP yang dikumpulkan adalah milik dari orang yang sudah meninggal dunia.

3. Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Calon presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik. Partai yang dapat mengajukan calon adalah partai yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR; atau yang memperoleh 20% (dua puluh

persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR. Melihat syarat pemilu presiden dan wakil presiden tersebut terlihat jelas posisi strategis pemilu DPR. Ia menjadi alas bagi kontestasi pemilu presiden. Berapapun perolehan suara ataupun kursi di DPR menjadi sangat berarti bagi sandaran partai politik terlibat dalam proses politik selanjutnya.

Dalam persyaratan mengenai calon presiden dan wakil presiden, disebutkan tidak kurang dari 20 syarat yang harus dipenuhi seorang calon. Persyaratan itu meliputi:

- Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa,
- Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;
- Tidak pernah mengkhianati negara;
- Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden;
- Bertempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
- Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan, Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- Terdaftar sebagai pemilih;

- Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi;
- Memiliki daftar riwayat hidup;
- Belum pernah menjabat sebagai presiden atau wakil presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana makar berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- Berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun;
- Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau yang sederajat;
- Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI;
- Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Berdasarkan persyaratan-persyaratan tersebut di atas, terdapat 5 (lima) orang pasangan calon presiden-wakil presiden yang diajukan oleh partai politik dan gabungan partai politik. Mereka itu adalah pasangan Megawati-Hazim Muzadi, Amien Rais-Siswono Yudhohusodo, Wiranto-Shalahuddin Wahid, Susilo Bambang YudhoyonoYusuf Kalla, dan Hamzah

Haz-Agum Gumelar. Pasangan Megawati-Hazim Muzadi diusung oleh PDIP, pasangan Amien Rais-Siswono Yudhohusodo diusung oleh PAN dan PKS, dan pasangan Wiranto-Shalahudin Wahid diusung oleh Golkar dan PKB. Sementara itu pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla diajukan oleh Partai Demokrat dan PBB, dan Hamzah Haz-Agum Gumelar dicalonkan oleh PPP.

Gambar 8.2

Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilu 2004

Wiranto, SH & Ir. Salahuddin Wahid

Hj. Megawati Soekarnoputri & Ahmad Hasyim Muzadi

Prof. DR. H. Amien Rais & DR. Ir. H. Siswono Yudhohusodo

H.Susilo Bambang Yudhoyono & Drs. H. Jusuf Kalla

Dr. Hamzah Haz & H. Agum Gumelar, Msc

Setelah pemilu digelar, dari kelima pasangan calon tidak ada yang mendapat suara mayoritas mutlak. Akhirnya dilaksanakan pemilu putaran kedua dengan peserta dua pasangan calon yang memperoleh suara tertinggi. Kedua pasangan itu adalah Megawati-Hazim Muzadi, dan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla.

D. Sistem Pemilu

1. Sistem Pemilu

DPR Terdapat 550 anggota DPR yang dipilih melalui pemilu. Sistem pemilu yang dipakai adalah sama dengan sistem pemilu yang digunakan pada pemilu sebelumnya, yaitu sistem perwakilan proporsional terbuka (proportional representation system-open list). Secara teoritik, sistem tu menjadikan partai politik akan memperoleh kursi sebanding dengan perolehan suaranya.

Pada pemilu 2004 ini, daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi. Dari 32 provinsi yang ada, terdapat 19 provinsi yang sekaligus menjadi daerah pemilihan (Riau, Jambi, Bengkulu, Yogyakarta, Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Bali, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Maluku, Maluku Utara, Irian Jaya Barat, dan Papua), 8 provinsi yang terbagi kedalam 2 daerah pemilihan (NAD, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, Lampung, Banten, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan, DKI Jakarta), dan 1 provinsi yang terbagi ke dalam 3 daerah pemilihan, yaitu Sumatera Utara, serta terdapat 3 provinsi yang terbagi ke dalam 10 daerah pemilihan (Jawa Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah)

Sementara itu, untuk daerah Pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota, dan daerah

Pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah Kecamatan atau gabungan Kecamatan. Besaran daerah pemilihan (district magnitude) di setiap daerah pemilihan ditentukan berkisar antara 3 (tiga) sampai dengan 12 (dua belas) kursi. Artinya, *dengan district magnitude* sebesar itu ambang batas suara partai untuk dapat memperoleh kursi di setiap daerah pemilihan adalah berkisar antara 5,8% sampai dengan 18,8% suara.

Tabel 8.3

Jumlah Daerah Pemilihan dan Kuota Anggota DPR yang Dipilih di Setiap Provinsi Pada Pemilu 2004

No.	Provinsi	Jumlah Daerah Pemilihan Anggota DPR	Kuota Anggota DPR
1.	Nanggroe Aceh Darussalam	2	13
2.	Sumatera Utara	3	29
3.	Sumatera Barat	2	14
4.	Riau	1	11
5.	Jambi	1	7
6.	Sumatera Selatan	2	16
7.	Bengkulu	1	4
8.	Lampung	2	17
9.	Bangka Belitung	1	3
10.	Kepulauan Riau	1	3
11.	DKI Jakarta	2	21
12.	Jawa Barat	10	90
13.	Jawa Tengah	10	76
14.	DI Yogyakarta	1	8

No.	Provinsi	Jumlah Daerah Pemilihan Anggota DPR	Kuota Anggota DPR
15.	Jawa Timur	10	86
16.	Banten	2	22
17.	Bali	1	9
18.	Nusa Tenggara Barat	1	9
19.	Nusa Tenggara Timur	2	13
20.	Kalimantan Barat	1	10
21.	Kalimantan Tengah	1	6
22.	Kalimantan Selatan	1	11
23.	Kalimantan Timur	1	8
24.	Sulawesi Utara	1	6
25.	Sulawesi Tengah	1	6
26.	Sulawesi Selatan	2	24
27.	Sulawesi Tenggara	1	5
28.	Gorontalo	1	3
29.	Maluku	1	3
30.	Maluku Utara	1	3
31.	Papua	1	10
32.	Irian Jaya Barat	1	3
Total		69	550

Sumber: Data Diolah

Dalam pengajuan calon anggota DPR, setiap partai politik dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya 120% (seratus dua puluh persen) dari jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Daerah Pemilihan. Dalam

format kertas suara, selain mencantumkan nama dan tanda gambar partai juga disertakan daftar calon anggota DPR dari setiap partai berdasarkan nomor urut. Cara penyuaraan (balloting) yang dipakai adalah dengan memilih tanda gambar saja, dan/atau tanda gambar sekaligus nama calon anggota legislatif (caleg). Dalam penyuaraan ini, suara dianggap tidak sah apabila hanya memilih nama caleg saja. Penyuaraan dinyatakan sah apabila pemilih memilih tanda gambar saja atau memilih tanda gambar partai; dan nama caleg secara bersamaan. Dalam hal penentuan perolehan kursi partai di suatu daerah pemilihan didasarkan pada metode alokasi kursi kuota Hare dengan prinsip sisa suara terbesar (largest remainder system). Caranya adalah dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh partai di suatu daerah pemilihan terlebih dahulu ditetapkan angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). BPP diperoleh dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh partai dengan jumlah kursi anggota DPR yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan. Setelah ditetapkan angka BPP, perolehan jumlah kursi tiap partai di suatu daerah pemilihan ditentukan dengan cara membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu partai di suatu daerah pemilihan dengan BPP. Apabila jumlah suara sah suatu partai sama dengan atau lebih besar dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara. Apabila jumlah suara sah suatu partai lebih kecil dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara. Penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada partai satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari partai yang mempunyai sisa suara terbanyak.

Sementara itu, cara penentuan calon jadi/terpilih adalah didasarkan atas dua hal, yaitu didasarkan atas BPP di setiap daerah pemilihan dan atas dasar nomor urut. Pada partai yang memperoleh jatah kursi DPR, calon yang perolehan suaranya memenuhi BPP akan ditetapkan sebagai calon terpilih sedangkan apabila tidak ada calon yang suaranya mencapai BPP maka penetapan kandidat terpilih didasarkan pada nomor urut.

Apabila dicermati dua fenomena tersebut di atas, yaitu keabsahan penyuaraan dan cara penentuan calon jadi, sering disebut menjadi kelemahan paling mendasar dalam sistem proporsional terbuka yang dianut dalam pemilu 2004 ini. Sebab, mekanisme itu menjadikan partai lebih memegang peran dominan dalam menentukan terpilihnya seorang calon jadi dibandingkan pemilih karena sangat sulit bagi siapapun untuk dapat melampaui BPP. Selain itu, keabsahan penyuaraan yaitu suara dianggap sah apabila pemilih memilih tanda gambar saja, dan/atau tanda gambar sekaligus nama calon anggota legislatif, sedangkan apabila pemilih hanya memilih nama caleg maka suara dianggap tidak sah, menjadikan partai-partai menggiring para pemilih hanya mencoblos tanda gambar partai tanpa disertai pilihan nama calon karena akan menguntungkan elit-elit partai yang biasanya mendominasi nomor urut jadi. Disini oligarki partai dalam menentukan seseorang terpilih menjadi anggota DPR terjadi secara simultan.

Terkait dengan *electoral threshold*, untuk dapat mengikuti pemilu periode berikutnya ditetapkan sebesar 3% dari jumlah kursi DPR; atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.

2. Sistem Pemilu DPD

Pemilu DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak (Single Non-transferable Vote/SNTV). Pada sistem ini, pemilih memilih satu kandidat, dan pemenangnya adalah yang memperoleh suara terbanyak. Karena setiap provinsi diwakili oleh 4 (empat) orang anggota DPD maka mereka yang memperoleh empat besar suara adalah yang terpilih menjadi anggota DPD.

Sementara itu, jika dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, faktor persebaran suara menjadi penentu calon jadi. Mereka yang memperoleh distribusi dukungan pemilih yang lebih merata di seluruh kabupaten/kota di provinsi ditetapkan sebagai calon terpilih.

3. Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Sistem pemilu yang dipakai untuk memilih presiden dan wakil presiden memakai prinsip sistem pemilu dua-putaran (Two Round System) dikombinasikan dengan distribusi geografis suara. Pada sistem ini, pasangan calon yang mendapatkan suara lebih dari 50% dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia dinyatakan sebagai pemenang.

Dalam hal tidak ada pasangan calon yang mencapai ketentuan di atas maka dilakukan pemilu tahap kedua. Pada tahap ini, pemilu diikuti oleh dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Tetapi, jika dalam hal perolehan suara terbanyak diperoleh oleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon itu yang dipilih kembali dalam pemilu. Sedangkan apabila perolehan suara terbanyak diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas

secara berjenjang. Tetapi, dalam hal perolehan suara terbanyak kedua diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.

E. Hasil Pemilu

1. Hasil Pemilu DPR

Dibandingkan pemilu 1999, antusiasme pemilih pada pemilu 2004 mengalami penurunan yang signifikan, yaitu hanya mencapai 84%, atau turun sekitar 7% dari pemilu sebelumnya. Diperkirakan, penurunan ini disebabkan keraguan rakyat terhadap kemampuan sistem politik dalam mengatasi krisis multidimensi yang melanda Indonesia. Selain itu, rakyat juga jenuh dengan perilaku elit politik yang lebih menonjolkan konflik dan perebutan kekuasaan daripada memikirkan kepentingan nasional. Pada rentang waktu antara pemilu 1999 sampai dengan menjelang pemilu 2004 rakyat disuguhi dengan konflik eksekutif-legislatif, konflik intra eksekutif antara presiden dengan para menterinya, impeachment presiden Abdurrahman Wahid digantikan Megawati, konflik internal partai, dan sebagainya. Di tingkat masyarakat juga merebak konflik, seperti di Poso dan Ambon, yang tidak hanya menyedot perhatian nasional tetapi juga dunia internasional.

Melihat perolehan suara partai, pemilu 2004 sejatinya memunculnya 3 pemenang. Pertama, partai Golkar. Perolehan suara partai Golkar adalah 21.58%, tidak jauh dari perolehan suara dalam pemilu 1999. Dalam pemilu yang sangat kompetitif Golkar mendapatkan suara yang tertinggi dan PDIP jatuh pada urutan kedua (18,3%). Prestasi Golkar yang sedemikian rupa disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, dari segi organisasi, Golkar telah mampu mengkonsolidasikan kekuatannya setelah sempat tercerai-

berai ketika gerakan reformasi bergulir. Jaringan modal, pewacanaan, dan aktor kembali terjalin secara solid. Dengan organisasi yang lebih solid Golkar kemudian berusaha masuk kembali ke dalam masyarakat dan mempengaruhi proses-proses politik.[128] Kedua, dari sudut pandang pemilih terjadi semacam romantisme akan prestasi Orde Baru. Pemilih membayangkan situasi ekonomi dan keamanan lebih kondusif ketika Golkar berkuasa. Dengan memilih Golkar pemilih membayangkan era kemapanan akan kembali datang. Terakhir, Golkar melakukan inovasi politik yang mampu menyedot perhatian publik berupa konvensi partai. Konvensi partai dimaksudkan untuk mendapatkan calon presiden yang akan dinominasikan oleh Golkar. Peserta konvensi diantaranya adalah Akbar Tandjung, Wiranto, Hamengkubuwono X, Aburizal Bakrie, Prabowo Subianto, Surya Paloh, dan cendekiawan muslim Nurcholis Madjid, serta Jusuf Kalla. Dalam konvensi ini masing-masing calon harus mengumpulkan sebanyak mungkin suara dari cabang partai Golkar di tingkat provinsi dan kabupaten. Konvensi akhirnya dimenangkan oleh Wiranto. Konvensi ini selain menyedot perhatian publik juga mampu membangun citra Golkar sebagai partai yang berbeda dengan Golkar di masa Orde Baru.[129]

Kedua, Partai Keadilan Kesejahteraan (PKS). Partai ini merupakan reinkarnasi dari Partai Keadilan (PK), yaitu partai berbasis Islam dalam pemilu 1999 yang tidak memenuhi *electoral threshold* sehingga harus

---

128 Tentang konsolidasi Golkar untuk survive dan berperan dalam era reformasi lihat Akbar Tandjung, The Golkar Way, Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi, Gramedia, Jakarta, 2007.

129 Tentang dinamika konvensi Partai Golkar, lihat Heriyandi Roni, Demokratisasi Internal Partai Golkar Pasca Orde Baru (1998-2004), Disertasi tidak dipublikasikan, Departemen Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik Fisip UI, Jakarta, 2006, hal. 244-304.

berganti nama. Perolehan PKS mencapai 7.34%, suatu loncatan suara yang luar biasa dimana pada pemilu 1999 hanya memperoleh 1,4% suara. Bila ditelisik, prestasi PKS adalah karena politik pencitraan yang sangat bagus di hadapan publik dan sistem pengorganisasian partai yang rapi. Di tengah apatisme publik terhadap perilaku partai politik, PKS tampil dengan slogan sebagai 'partai yang bersih'. PKS berusaha menumbuhkan kepercayaan publik bahwa berpolitik tidak harus 'kotor'. Selain itu, kader-kader PKS secara aktif juga berusaha masuk dalam berbagai lini masyarakat. Kader-kader PKS aktif melakukan rekrutmen anggota dan berbagai aktivitas simpatik kemasyarakatan yang diharapkan dapat meningkatkan dukungan kepada mereka.

Terakhir, adalah Partai Demokrat (PD). Perolehan suaranya adalah 7.45%. Partai ini merupakan partai yang baru didirikan menjelang pemilu 2004. Dengan kata lain, pengalaman pemilu 2004 merupakan pengalaman pertama PD ikut dalam kompetisi. Partai ini juga disebut sebagai pemenang sejati pada pemilu 2004 adalah karena usianya yang sedemikian muda dan absennya basis sosial PD yang biasanya menjadi modal dasar eksistensi partai politik. Faktor utama yang menyebabkan PD mendapatkan suara yang besar, mengalahkan PKS dan PAN yang memiliki akar sosial yang kuat, lebih karena faktor tokoh yang diusung sekaligus penggagas partai ini, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), yang kemudian menjadi Presiden pertama yang dipilih secara langsung pada pemilu 2004. Tokoh ini merupakan sosok yang kharismatik dan pernah menduduki jabatan menteri dalam kabinet Megawati yang kemudian diberhentikan di tengah jalan, serta mendapatkan simpati publik karena ia dipandang diperlakukan tidak adil oleh Megawati, terutama sekali oleh

suaminya, yaitu Taufik Kiemas karena menyebut SBY sebagai jenderal kekanak-kanakan.

Tabel 8.4

Perolehan Suara dan Kursi Partai dalam Pemilu 2004

No.	Nama Partai	Perolehan Suara		Perolehan Kursi	
		Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi	%
1.	PNI Marhaenisme	923,159	0,81	1	0,20
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat	636,392	0,56	0	0,00
3.	Partai Bulan Bintang	2,970,487	2,62	11	2,00
4.	Partai Merdeka	842,541	0,74	0	0,00
5.	Partai Persatuan Pembangunan	9,248,764	8,15	58	10,50
6.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1,313,654	1,16	5	0,90
7.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672,952	0,56	0	0,00
8.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1,230,455	1,08	1	0,20
9.	Partai Demokrat	8,455,225	7,45	57	10,40
10.	Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia	1,424,240	1,26	1	0,20
11.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855,811	0,75	1	0,20

No.	Nama Partai	Perolehan Suara		Perolehan Kursi	
		Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi	%
12.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	895,610	0,79	0	0,00
13.	Partai Amanat Nasional	7,303,324	6,44	52	9,50
14.	Partai Karya Peduli Bangsa	2,399,290	2,11	2	0,40
15.	Partai Kebangkitan Bangsa	11,989,564	10,57	52	9,50
16.	Partai Keadilan Sejahtera	8,325,020	7,34	45	8,20
17.	Partai Bintang Reformasi	2,764,998	2,44	13	2,40
18.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21,026,629	18,53	109	19,80
19.	Partai Damai Sejahtera	2,414,254	2,13	12	2,20
20.	Partai Golongan Karya	24,480,757	21,58	128	23,30
21.	Partai Patriot Pancasila	1,073,139	0,95	0	0,00
22.	Partai Serikat Indonesia	679,296	0,60	0	0,00
23.	Partai Persatuan Daerah	657,916	0,58	0	0,00
24.	Partai Pelopor	878,932	0,77	2	0,40
Jumlah		113,462,414	100	550	100

Sumber: KPU

Jika ada pemenang sejati maka ada pula partai yang sejatinya 'kalah' meskipun perolehan suaranya tetap besar, yaitu PDIP. Pada pemilu ini perolehan suara PDIP turun drastis dari 33,7% menjadi 18,53% atau

turun 15,17 %. Turunnya suara PDIP itu hampir sama dengan perolehan dua partai yaitu PD dan PKS atau antara PPP dan PAN. Tingginya suara yang berpindah ini (swing voters) pada satu sisi dapat disebabkan oleh ketidakpuasan publik kepada PDIP karena ketika memerintah tidak mampu merepresentasikan kepentingan "wong cilik' yang selama ini didengung-dengungkannya, dan dapat juga karena kelihaian partai lain dalam mencitrakan diri menjadi magnet yang lebih menjanjikan perubahan. Suara pendukung PDIP diperkirakan sebagian besar menyeberang ke PD, PDS, PNBK, PNIM, PPDI, dan PIB.[130]

Sementara itu, partai-partai menengah seperti PKB, PPP, dan PAN suara yang mereka peroleh relatif stabil. Hal ini karena *captive market* mereka cenderung memiliki loyalitas yang cukup tinggi. Terlebih lagi, terutama PKB dan PAN, pimpinan pucuk partai adalah mereka yang sejak awal dinominasikan untuk maju dalam pemilihan presiden langsung, dan dalam pemilu legislatif mereka all-out mem-back up partai.

2. Hasil Pemilu DPD

Dalam pemilu 2004 ini untuk pertama kalinya anggota DPD terisi. Pemilu DPD melahirkan sebanyak 128 anggota DPD yang tiap provinsi, yaitu sebanyak 32 provinsi, masing-masing diisi sebanyak 4 orang wakil.

Dilihat dari perolehan suaranya, sebagian besar anggota DPD terpilih dengan tingkat dukungan suara antara 5% sampai dengan 10%. Tidak ada satupun calon terpilih yang mendapat dukungan suara mencapai 50%.

Perolehan suara tertinggi adalah GKR Hemas dari Provinsi D.I. Yogyakarta dengan jumlah dukungan 43, 31%. Perolehan suara terbanyak

---

130 Lihat Anis Rasyid Baswedan, Sirkulasi Suara dalam Pemilu 2004, dalam Jurnal Analisis CSIS, Vol.33 No. 2 Juni 2004, hai. 173-189.

kedua adalah Aidi Ismet dari Provinsi Kepulauan Riau. Ismet mendapat dukungan suara 35,78%.

Sementara itu tingkat dukungan terendah diperoleh Benyamin Bura dari Sulawesi Selatan dan Ruslan Wijaya dari Sumatera Selatan. Masing-masing mendapatkan suara sebanyak 4,2% dan 4,59%.

Tabel 8.5

Tingkat Dukungan DPD dalam Pemilu 2004

No.	Interval Perolehan Suara Calon	Jumlah Calon Terpilih
1.	..... > 5%	2
2.	5% -- 10%	87
3.	11% -- 15%	25
4.	16% -- 20%	12
5.	21% -- 25%	-
6.	26% -- 30%	-
7.	31% -- 35%	1
8.	36% -- 40%	-
9.	41% -- 45%	1
Total		128 orang

Sumber: Data Diolah

3. Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Pada putaran pertama, dari lima pasangan kandidat yang maju sebagai calon presiden-wakil presiden pasangan SBY-JK mendapatkan suara terbanyak disusul pasangan Megawati-Hasyim Muzadi. Sementara itu, pasangan yang diusung peraih suara terbanyak dalam pemilu

legislatif (Golkar) yaitu Wiranto-Salahuddin Wahid hanya mampu menempati urutan kedua. Kekalahan pasangan yang didukung oleh Golkar ini disinyalir sebagai akibat dari tidak bekerjanya mesin partai secara maksimal. Kekuatan Golkar masih retak akibat konvensi partai yang melahirkan faksi-faksi. Selain itu, sifat dari pemilu langsung juga turut memberi kontribusi kekalahan calon yang diusung Golkar. Pada pemilu langsung, individu seorang kandidat lebih menonjol dari pada latar belakang partai. Pemilih lebih melihat figur yang ditampilkan daripada asal partai. Pada titik ini, calon Golkar tampaknya tidak dapat diterima secara baik oleh pemilih.

Sementara itu, pasangan Amien Rais-Siswono dan Hamzah Haz-Agum Gumelar menempati posisi keempat dan terakhir. Pasangan Amien-Siswono ternyata hanya mampu mensolidkan dukungan suara dari PAN dan PKS. Mereka gagal menarik pendukung di luar orbit partai pendukung. Pasangan Hamzah Haz-Agum Gumelar merupakan pasangan yang paling tidak beruntung. Sejak awal pasangan ini diprediksi sangat tidak prospektif. Pendukung PPP dalam pemilu legislatif yang mencapai 8% tidak mampu mereka solidkan, apalagi memperluas pasar pemilih. Pasangan ini hanya mampu mendapatkan 3% suara.

Tabel 8.6

Perolehan Suara Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden dalam Pemilu 2004 Putaran ke-1

No.	Nama Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden	Jumlah Suara	Persentase
1.	H. Wiranto, SH Ir. H. Salahuddin Wahid	26.286.788	22,15

No.	Nama Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden	Jumlah Suara	Persentase
2.	Hj. Megawati Soekarnoputri KH. Ahmad Hasyim Muzadi	31.569.104	26,61
3.	Prof. Dr. Amien Rais Dr. Ir. H. Siswono Yudhohusodo	17.392.931	14,66
4.	H. Susilo Bambang Yudhoyono Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla	39.838.184	33,57
5.	Dr. Hamzah Haz H. Agum Gumelar, M. Sc	3.569.861	3,02
Jumlah Suara Sah		119.656.868	100,00

Sumber: KPU

Pada putaran kedua, pemilu diikuti oleh dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak, yaitu pasangan Mega-Hasyim dan SBY-JK. Dalam proses putaran kedua ini, partai-partai yang kandidatnya kalah dalam putaran pertama kemudian merapat ke salah satu pasangan kandidat. Golkar, PPP, PDS menjalin aliansi dengan PDIP mengusung pasangan Mega-Hazim. Kelompok partai-partai itu menamakan diri sebagai Koalisi Kebangsaan.[131]Sementara itu PKS mendukung pasangan

131 Koalisi Kebangsaan digagas Akbar Tandjung menjelang Pilpres putaran kedua dan dideklarasikan di Hotel Bidakara Jakarta, 19 Agustus 2004. Naskah kerjasama sinergis dan melembaga dari empat partai itu ditandatangani deh Ketua Umum Partai Golkar Akbar Tandjung, Ketua Umum PDIP Megawati Soekarnoputri, Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Hamzah Haz, dan Ketua Umum Partai Damai Sejahtera (PDS) Ruyandi M. Hutasoit . Dalam perkembangannya, PPP menarik diri dari koalisi menjelang pemilihan pimpinan DPR, Oktober 2004.

SBY-Kalla. PAN dan PKB menyatakan diri independen. Tetapi dalam realitas di lapangan PAN cenderung memobilisasi pendukungnya untuk memilih SBY-JK, dan massa PKB cenderung memilih SBY-JK.

Tabel 8.7

Perolehan Suara Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden dalam Pemilu 2004 Putaran ke-2

No.	Nama Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden	Jumlah Suara	Persentase
1.	Hj. Megawati Soekarnoputri KH. Ahmad Hasyim Muzadi	44.990.704	39,38
2.	H. Susilo Bambang Yudhoyono Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla	69.266.350	60,62
Jumlah Suara Sah		114.257.054	100,00

Sumber: KPU

Putaran kedua pemilu presiden akhirnya dimenangkan oleh pasangan SBY-JK. Pasangan ini mengukuhkan dirinya sebagai presiden-wakil presiden yang pertama kali dipilih secara langsung oleh rakyat. Pasangan ini mendapatkan legitimasi sangat kuat dari rakyat untuk memimpin pemerintahan. Ada banyak penjelasan mengenai kemenangan pasangan SBYJK ini. Inti dari keseluruhan penjelasan adalah berpusat pada diri SBY sebagai individu. Pertama, SBY dilihat sebagai orang yang teraniaya. Ketika Megawati menjadi Presiden, SBY karena suatu sebab sering tidak diikutkan dalam rapat-rapat kabinet. SBY oleh Taufik Kiemas, yaitu suami Megawati, bahkan disebut sebagai 'jenderal kekanak-kanakan'. Perlakuan tersebut menjadikan publik berempati kepada SBY.

Kedua, SBY merupakan figur lintas batas ideologi. SBY tidak pernah diidentifikasikan dengan aliran mainstream dalam politik Indonesia. Posisi ini menjadikannya dapat menembus dan merangkul pemilih di setiap segmen aliran. Hal ini berbeda dengan Megawati atau Wiranto yang identik dengan kaum nasionalis, ataupun Amien Rais yang identik dengan aliran politik islam meskipun dia berusaha menepisnya. Ketiga, para pesaing SBY merupakan individu-individu yang konfliktual. Megawati, Amien Rais, dan Hamzah Haz adalah individu-individu yang terlibat dalam proses menjatuhkan Gus Dur. Bahkan Amien Rais dan Hamzah Haz terlibat dalam kegagalan Megawati menjadi Presiden hasil pemilu 1999. Sementara itu Wiranto oleh publik dipersepsikan terlibat dalam kasus pelanggaran HAM Timor-Timur. Terakhir, SBY sering dipersepsikan memenuhi harapan perenial kosmologi Jawa akan lahirnya Ratu Adil. SBY adalah menantu dari Jenderal Sarwo Edhi, yaitu orang penting dalam peristiwa September 1965, dan titisan wangsa Mataram, bahkan Majapahit.[132]

F. Implikasi

Hasil dari pemilu legislatif, khususnya DPR, dan eksekutif dapat disimpulkan sebagai berikut. Pertama, pemilu legislatif dan eksekutif 2004 menghasilkan konfigurasi politik inkongruen. Terdapat perbedaan antara pemenang di pemilu DPR dengan pemenang pada pemilu presiden-wakil presiden. Pemenang pemilu DPR adalah partai Golkar dan PDIP. Sementara itu pemenang pemilu presiden-wakil presiden adalah SBY-JK

132 Lihat Castle, Lance, Pemilu 2004: Dalam Konteks Komparatif dan Histori, Kosan Historis, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2004, hal. 57. Terkait kemenangan SBY ini, Castle menyebutkan delapan sebab kemenangan SBY, hal 44-57.

yang didukung oleh PD yang perolehan kursi di parlemen hanya 7,45%, ditambah koalisi partai pendukung yaitu PKS dan PBB. Kedua, terbentuk sistem multi partai ekstrim di DPR. Terdapat 16 partai yang memperoleh kursi di DPR yang kemudian tergabung dalam 10 fraksi.

Secara umum, implikasi dari hasil pemilu tersebut adalah terbentuknya sistem politik kombinasi presidensialisme dengan multipartai ekstrim. Formasi politik ini problematik karena pada satu sisi presiden memiliki legitimasi yang kuat untuk memerintah, dan pada saat yang bersamaan DPR memiliki kekuasaan yang besar untuk mempengaruhi jalannya pemerintahan. Dengan sistem multipartai ekstrim ini, yang terjadi di DPR adalah buruknya struktur persaingan antar-partai, interaksi dan stabilitas pemerintahan. Konsensus, baik diantara partai-partai maupun antara parlemen dan pemerintah, juga sulit dikelola. Akibatnya, *governability* tidak berjalan efektif. Presiden terperangkap dalam dilema memelihara dukungan politik dari politisi dan partai versus mengefektifkan manajemen pemerintahan dan kebijakan.[133]Siklus politik lima tahun kerja pemerintah berada pada "formula 2-1-2" atau "1-2-2", yaitu dua tahun pertama untuk mengkonsolidasikan diri, satu tahun berikutnya untuk bekerja, dan dua tahun terakhir pemerintahan bersiap menghadapi pemilu berikutnya.[134]

---

133 Eep Saefullah Fatah, Praktik Presidensialisme dan Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu 2004, dalam http:/www.pdiperjuagan-denpasar.org/index.php/PRAKTIK-PRESIDENSIALISME-DAN-DEMOKRASI-INDONESIA.html

134 Ibid

Tabel 8.8

Gambaran lima tahun kerja pemerintahan, 2004-2009

Tahun	Situasi Umum
2005-2005: Konsolidasi	• The years of consolidation dangerously • Bulan madu koalisi dalam pemerintahan • Masa saling menyesuaikan diri antar pemimpin dan unsur-unsur dalam pemerintahan • Masa konsolidasi pemerintahan
2007: Kerja Leluasa	• The years of legislating dangerously (pembahasan dan penetapan UU politik) • Masa antara. Masa leluasa. Kesempatan bagi pemerintah untuk 'bekerja penuh' • Kesempatan terakhir publik menemukan kebijakan-kebijakan sekedar 'mencari muka/mendulang dukungan'
2008-2009: Persiapan Pemilu	• Musim semi kebijakan populis • Konsentrasi elit politik terarah pada persiapan dan penyelenggaraan pemilu 2009 • Para politisi kembali ke haribaan partai politik • Dinamika, ketegangan dan konflik politik menguat • The years of voting dangerously

Sumber: Eep Saefullah Fatah, Praktik Presidensialisme dan Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu 2004, dalam http:/www.pdiperjuagan-denpasar.org/index.php/PRAKTIK-PRESIDENSIALISME-DAN-DEMOKRASI-INDONESIA.html

Implikasi paling nyata dari hasil pemilu tersebut dalam fase awal jalannya pemerintahan adalah dalam pemilihan pimpinan MPR dan DPR. Pada waktu itu, terjadi rivalitas antara Koalisi Kebangsaan melawan Koalisi

Kerakyatan. Koalisi kebangsaan merupakan koalisi di antara partai-partai pendukung pasangan calon presiden-wakil presiden Megawati-Hamzah Haz.[135] Koalisi Kebangsaan ini pada dasarnya sebuah bentuk oposisi atas pemerintahan terpilih. Sedangkan Koalisi Kerakyatan merupakan gabungan partai-partai pendukung pasangan SBY-JK plus PAN dan PKB.[136] Koalisi kerakyatan adalah koalisi partai yang berkuasa (rulling party). Dalam memperebutkan pimpinan MPR kompetisi dimenangkan oleh Koalisi Kerakyatan, sedangkan Koalisi Kebangsaan menang dalam perebutan pimpinan DPR.[137]

Dalam perjalanannya, Koalisi Kebangsaan bubar. Koalisi ini bubar karena terjadinya perubahan kepemimpinan dalam Partai Golkar. Dalam Munas di Bali, Akbar Tandjung digantikan oleh Jusuf Kalla. Dengan demikian, Jusuf Kalla selain menjadi wakil presiden kemudian sekaligus menjadi Ketua Umum Golkar. Sejak saat itu Koalisi Kebangsaan yang selama ini dimotori oleh Golkar dengan Akbar Tandjung sebagai koordinatornya berakhir. Golkar kemudian menjadi bagian dari penguasa dan PDIP menjadi kekuatan oposisi yang berjalan sendirian.

---

135 Koalisi Kebangsaan ini meliputi PDIP PDS dan Golkar serta PPP

136 Koalisi Kerakyatan terdiri atas PKS, PD, PKB, PAN, dan FBPD

137 Dalam perebutan komposisi pimpinan DPR, kekuatan koalisi kebangsaan pecah dengan keluarnya PPP menyeberang ke Koalisi Kerakyatan. Alasan PPP mereka menginginkan calon ketua DPR dari koalisi kebangsaan adalah dari PDIP bukan dari Golkar. Informasi lain menyebutkan bahwa PPP beralih ke koalisi Kerakyatan karena mendapat tawaran posisi ketua DPR dan posisi menteri di Kabinet SBY, Lihat Kompas, Selasa, 5 Oktober 2004

Tabel 8.9

Usulan Komposisi Pimpinan MPR

No.	Koalisi	Komposisi Pimpinan
1.	Koalisi Kebangsaan	Sutjipto (PDIP) – Ketua Theo L. Sambuaga (Golkar) – Wakil Ketua Aida Zulaika Ismeth Nasution (DPD) – Wakil Ketua Sarwono Kusumaatmaja (DPD) – Wakil Ketua
2.	Koalisi Kerakyatan	Hidayat Nurwahid (PKS) -- Ketua AM Fatwa (PAN) – Wakil Ketua HM Aksa Mahmud (DPD) – Wakil Ketua Mooryati Soedibyo (DPD) – Wakil Ketua

Sumber: Data Diolah

Tabel 8.10

Usulan Komposisi Pimpinan DPR

No.	Koalisi	Komposisi Pimpinan
1.	Koalisi Kebangsaan	Agung Laksono (Golkar) – Ketua Soetardjo Soerjogoeritno (PDIP) – Wakil Ketua Muhaimin Iskandar (PKB) – Wakil Ketua Zainal Maarif (PBR) – Wakil Ketua
2.	Koalisi Kerakyatan	Endin AJ Soefira (PPP) -- Ketua Mangindaan (PD) – Wakil Ketua Achmad Farhan Hamid (PAN) – Wakil Ketua Ali Masykur Musa (PKB) – Wakil Ketua

Sumber: Data Diolah

Pergeseran posisi Golkar dari oposisi ke partai penguasa kemudian menimbulkan persoalan politik baru, yaitu terjadi kohabitasi dalam kepemimpinan eksekutif.[138] Presiden dan wakil presiden berasal dari dua partai yang berbeda, yakni Partai Demokrat dan Partai Golkar yang masing-masing secara berurutan menguasai 10% dan 23% kursi DPR. Satu sisi, kohabitasi ini memperkuat posisi politik eksekutif karena Golkar menjadi bagian dari pemerintah. Eksekutif yang selama ini didukung oleh partai-partai kecil dan menengah mendapatkan kekuatan baru dengan bergabungnya Golkar dalam . pemerintahan.

Tabel 8.11

Kekuatan Politik di Dalam vs Luar Pemerintahan (14 Februari 2007)

No.	Di Dalam Pemerintahan		Di Luar Pemerintahan	
	Partai (Jumlah Menteri) *)	**DPR**	**Partai**	**DPR**
1.	P Golkar (3)	127 kursi	PDI-P	109 kursi
2.	PPP (3)	58 kursi	PDS	13 kursi
3.	P Demokrat (2)	56 kursi	PPDK	4 kursi
4.	PAN (2)	53 kursi	PNIM	1 kursi
5.	PKB (2)	52 kursi	PPDI	1 kursi
6.	PKS (3)	45 kursi	PKPB	2 kursi
7.	PBB (2)	11 kursi		
8.	PBR (-)	14 kursi		
9.	P Pelopor (-)	3 kursi		

138 Tentang kohabitasi ini lihat Eep Saefullah, op. Cit.

No.	Di Dalam Pemerintahan		Di Luar Pemerintahan	
	Partai (Jumlah Menteri) *)	DPR	Partai	DPR
10.	PKPI (1)	1 kursi		
	Kekuatan	420 (76,45%)	Kekuatan	130 (23,6%)

Sumber: Eep Saefullah Fatah, Praktik Presidensialisme dan Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu 2004, dalam http:/www.pdiperjuagan-denpasar.org/index.php/PRAKTIK-PRESIDENSIALISME-DAN-DEMOKRASI-INDONESIA.html

Tetapi, dengan bergabungnya Golkar di pemerintahan bukan tanpa resiko. Pada saat yang bersamaan, riil politik eksekutif kemudian menjadi berada di tangan wakil presiden Jusuf Kalla, bukan di tangan Presiden. Ketegangan politik antara presiden dan wakil presiden seringkali muncul. Hal ini terlihat,misalnya, ketika presiden berencana membentuk UKP3R.[139] Rencana itu mendapatkan reaksi yang keras dari para politisi Golkar karena dianggap hendak mengambil alih kerja-kerja wakil presiden. Dengan demikian, presiden harus berhati-hati dan mengkonsultasikan atas setiap kebijakan yang diambil presiden kepada wakil presiden apabila tidak ingin timbul masalah.

Implikasi lain dari hasil pemilu 2004 adalah ketidakjelasan bangunan koalisi di antara partai-partai pendukung pemerintah. Partai-partai

139 UKP3R (Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi), dibentuk pada 29 September 2006 melalui putusan Presiden Nomor 17 Tahun 2006 dengan Ketua Marsilam Simanjutak. Ketidaksetujuan Golkar terhadap unit kerja ini diekspresikan dengan akan membawa persoalan tersebut pada Rapimnas Golkar 13-16 November 2006 (Kompas, 11 November 2006). UKP3R akhirnya tetap berjalan setelah dilakukan beberapa klarifikasi tentang unit kerja ini oleh Presiden SBY.

pendukung pemerintah tidak jarang menentang kebijakan yang diambil eksekutif. Misalnya PKS dan PAN adalah contoh partai yang sering ambigu terhadap kebijakan yang diambil pemerintah. PAN dan PKS terlibat dalam usulan hak interpelasi kasus Iran,[140] PKS bersama PDIP membentuk tim investigasi kasus impor beras,[141] dan sebagainya. Padahal sebagai bagian dari pemerintah mereka seharusnya mengamankan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

***

140 Hak Interpelasi Iran merupakan reaksi yang diusulkan oleh 280 anggota DPR atas persetujuan pemerintah terhadap Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747 yang berisi perluasan sanksi terhadap Iran (lihat Kompas, 15 Mei 2007).

141 Lihat Kompas 8 Februari 2006.

BAB 9

MENUJU PEMILU 2009: MASA AKHIR ELIT LAMA, BERSEMINYA ELIT BARU

A. Pendahuluan

Menyongsong pemilu 2009, DPR melakukan perubahan regulasi yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu. Perubahan itu dimaksudkan untuk dapat menjawab persoalan-persoalan mendasar yang muncul dalam pemilu sebelumnya. Beberapa persoalan yang muncul dalam sistem pemilu sebelumnya diantaranya berupa representasi wakil rakyat, proporsionalitas nilai kursi, pembentukan kepartaian yang efektif, dan sebagainya, berusaha diatasi.

Terkait dengan masa depan politik Indonesia, pemilu 2009 oleh banyak kalangan diyakini sebagai fase transisi elit politik lama ke elit politik baru.[142] Generasi politik yang dibentuk dan dibesarkan pada masa ketika Orde Baru berjaya akan berakhir, digantikan oleh generasi elit politik baru yang dibentuk pada masa penghujung kekuasaan Orde Baru dan era

142 Lihat Kompas, 27 Agustus 2008.

reformasi. Pada masa ini, elit politik lama akan berusaha memaksimalkan karir politiknya pada pemilu 2009. Mereka yang belum mengenyam jabatan-jabatan strategis pemerintahan, seperti menteri, ketua DPR dan MPR, serta jabatan presiden dan wakil presiden akan berusaha direbut dengan usaha yang maksimal. Sembari itu, elit politik lama juga berusaha melakukan regenerasi pengaruh pada generasi politik berikutnya. Salah satu caranya adalah dengan menempatkan mereka yang masih memiliki hubungan darah ke dalam seleksi kandidat anggota legislatif. Dengan kata lain sebelum generasi elit politik lama berakhir, mereka itu berusaha membentuk dinasti atau klan politik berbasis hubungan darah.

Sementara itu, generasi politik baru juga berusaha muncul ke permukaan. Mereka secara maksimal juga berusaha dapat masuk dalam sistem politik melalui pemilu ini. Generasi politik yang lahir pada penghujung kekuasaan Orde Baru dan Reformasi berusaha mendapatkan tempat yang strategis dalam struktur partai dan daftar calon anggota legislatif. Mereka menyebar dan berlomba-lomba dalam banyak partai untuk memastikan mereka mendapat tempat dalam kompetisi itu.

B. Beberapa Catatan Menuju Pemilu 2009

Dalam proses menuju pemilu 2009 terdapat dinamika politik yang perlu menjadi catatan. Dinamika itu terutama terkait dengan KPU dan partai politik. Adapun beberapa dinamika itu adalah sebagai berikut. Pertama, terjadinya delegitimasi pemilu.[143] Delegitimasi ini muncul pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan otomatisasi partai-partai yang tidak lolos electoral threshold (ET) tetapi mendapatkan kursi di DPR untuk menjadi peserta pemilu 2009. Terdapat sembilan

143 Lihat Sigit Pamungkas, (De) Legitimasi Pemilu, Kompas, 18 Juli 2008.

partai yang masuk dalam kategori ini, yaitu PKPB, PKPI, PNIMarhaenisme, PPDI, PPDK, PP, PS, PBR, dan PBB. Terhadap partai-partai tersebut, KPU seharusnya melakukan verifikasi keabsahan keikutsertaannya dalam pemilu. Bukannya melakukan verifikasi, KPU justru mengikutsertakan partai-partai peserta pemilu 2004 yang tidak mendapatkan kursi DPR menjadi peserta pemilu 2009, yaitu Partai Merdeka, PNUI, PSI, dan Partai Buruh. Dengan demikian, dalam pemilu 2009 terdapat 'peserta selundupan', dan itu menjadikan pemilu mengalami delegitimasi karena diikuti oleh partai yang tidak melalui proses verifikasi padahal waktu untuk melakukan hal itu masih tersedia. Prinsip *fairmess* telah ditabrak oleh KPU.

Kedua, adanya dualisme penetapan calon jadi, yaitu antara sistem nomor urut bersyarat vs sistem suara terbanyak.[144] Dalam penetapan calon terpilih, Undang-Undang Pemilu memakai prinsip nomor urut bersyarat. Pada prinsip ini, sebuah partai yang mendapatkan kursi maka penetapan calon terpilih diberikan kepada mereka yang berada di nomor urut kecil atau atas dengan syarat mereka mendapatkan suara 30% dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Apabila sebuah partai memperoleh kursi tetapi dari calon yang diajukan tidak ada yang mencapai 30% BPP, atau kandidat yang memperoleh 30% BPP lebih banyak daripada perolehan kursi partai maka penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut. Pengecualian diberikan kepada mereka yang mendapatkan 100% dari BPP. Kepada yang

---

144 Lihat Sigit Pamungkas, Sistem Suara Terbanyak, Koran Seputar Indonesia, edisi 22 Agustus 2008, dan Sigit Pamungkas, Penetapan Calon Terpilih Dalam Pemilu 2009: Suara Terbanyak VS Nomor Urut Bersyarat, Makalah dipresentasikan dalam Pelatihan DPRD Kabupaten Probolinggo, Oktober 2008 yang diselenggarakan Pro-Otda Institute, Yogyakarta, Sabtu, 25 Oktober 2008.

mendapatkan 100% BPP maka secara otomatis ditetapkan sebagai calon terpilih meskipun berada di nomor urut besar.

Ditengah perjalanan ketika penominasian kandidat sedang dilakukan, beberapa partai politik menyatakan diri tidak akan memakai sistem seperti yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Beberapa partai seperti PAN, Golkar, PBR, dan PD berencana memakai sistem suara terbanyak dalam menetapkan calon jadi/terpilih. Sementara itu, partai-partai lain seperti PDIP, PKS, dan PPP tetap akan menggunakan sistem nomor urut bersyarat. Sistem suara terbanyak dipakai terutama untuk meminimalisasi konflik internal partai dalam penyusunan daftar calon legislatif dan untuk menggerakkan mesin partai mendapatkan suara pemilih sebanyak-banyaknya.

Ketiga, menjamurnya calon anggota legislatif dari kalangan artis dan kerabat elit politik. Dalam rangka meraih suara sebanyak-banyaknya, banyak partai memunculkan artis dalam daftar calon anggota legislatif. Dengan modal popularitas yang mereka miliki, para artis itu dianggap mampu menarik suara pemilih. Selain itu, partai politik juga menempatkan calon-calon yang memiliki hubungan darah dengan elit politik yang saat ini sedang berkuasa di pemerintahan maupun partai. Puan Maharani anak dari Megawati, Mumtaz Rais anak dari Amien Rais, Dave Laksono anak dari Agung Laksono, dan Edi Baskoro anak dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono adalah beberapa nama yang dapat disebut. Meskipun berusaha ditepis, hubungan darah sebagai faktor penting dalam pencalonan mereka rasanya Sulit untuk dinegasikan.

Munculnya calon anggota legislatif tersebut memunculkan banyak kritik. Bagi para artis, mereka dianggap tidak memiliki cukup kapabilitas

untuk dapat memainkan peran-peran politik mewakili aspirasi kepentingan rakyat. Sedangkan calon yang muncul dari 'unsur kekerabatan' dikritik karena berusaha membangkitkan dinasti politik yang berbahaya bagi masa depan partai dan sistem politik yang sehat. Pencalonan itu secara tidak langsung menyangkal bekerjanya demokrasi yang menempatkan rekruitmen politik adalah bersifat kompetisi dan terbuka, bukan tertutup dan pewarisan.

Terakhir, keikutsertaan partai lokal dalam pemilu legislatif di tingkat lokal. Keikutsertaan partai lokal ini hanya terjadi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Terdapat 6 (enam) partai lokal yang ikut dalam pemilu, yaitu Partai Aceh, Partai Aceh Aman Sejahtera, Partai Bersatu Aceh, Partai Daulat Aceh, Partai Rakyat Aceh, dan Partai Suara Independen Rakyat Aceh (Partai SIRA). Dalam daftar nomor urut partai di kertas suara, partai lokal tersebut masing-masing secara berurutan menempati nomor urut 35, 36, 37, 38, 39, dan 40.

C. Pemilih dan Peserta

Jumlah pemilih pada pemilu 2009 mencapai 170.022.239 orang, tersebar di 33 provinsi.[145] Penentuan pemilih didasarkan pada verifikasi KPU terhadap data kependudukan yang disediakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Mereka yang berhak menjadi pemilih adalah (1) Warga Negara Indonesia, (2) pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin. Untuk dapat

145 Data pemilih tersebut belum menyertakan Daftar Pemilih Tetap (DPT) di Provinsi Papua Barat dan luar negeri. Lihat http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/10/27/00211978/penetapan.dpt.tidak.sah

menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih. Sistem pendaftaran pemilih adalah campuran stelsel pasif dan aktif. Mereka didaftar oleh KPU berdasarkan prinsip de jure.

Pada pemilu ini peserta pemilu tergantung pada jenis pemilunya. Untuk pemilu DPR/D pesertanya adalah partai politik sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Sementara itu pada pemilu presiden dan wakil presiden pesertanya adalah pasangan calon yang mendapatkan dukungan dalam jumlah tertentu dari partai politik.

1. Peserta Pemilu DPR

Pada tingkat nasional, peserta pemilu 2009 berjumlah 38 partai politik. dari jumlah tersebut, secara kategoris dapat diklasifikasikan sebagai berikut. Pertama, partai-partai yang lolos electoral threshold sebesar 2% kursi DPR dalam pemilu sebelumnya. Pada kategori ini, terdapat 7 partai yang lolos electoral threshold yaitu Golkar, PDIP, PPP, PKB, PAN, PD, dan PKS.

Kedua, partai-partai baru berdiri dan lolos berdasarkan syarat-syarat keikutsertaan dalam pemilu. Syarat keikutsertaan dalam pemilu itu meliputi: (a) memiliki kepengurusan di 2/3 jumlah provinsi, dan memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, (b) memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik, (c) sebagai bagian dari affirmative action gerakan perempuan, partai politik juga harus menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat, (d) partai harus mempunyai kantor tetap untuk setiap level kepengurusan serta

mengajukan nama dan tanda gambar partai kepada KPU. Masuk dalam kategori ini terdapat 27 partai.

Ketiga, kelompok partai yang pada pemilu 2004 mendapatkan kursi di DPR tetapi perolehan kursinya tidak mencapai electoral threshold 2%. Terdapat 10 partai yang masuk dalam kategori ini. Terakhir, kelompok partai dari peserta pemilu 2004 yang tidak lolos electoral threshold dan tidak mendapatkan kursi di DPR. Terdapat 4 partai dalam kategori ini, yaitu Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Sarikat Indonesia, dan Partai Buruh. Kelompok partai ini dapat menjadi peserta pemilu 2009 karena gugatan mereka atas ketidakadilan dari Pasal 316 huruf d dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Atas putusan MK tersebut, KPU tanpa melakukan verifikasi keabsahan syarat-syarat ikut serta dalam pemilu 2009 mengesahkan mereka menjadi peserta pemilu 2009.

Tabel 9.1

Klasifikasi Partai Peserta Pemilu 2009

No.	Kelompok Partai	Nama Partai
1.	Partai yang lulus electoral threshold	1. Partai Amanat Nasional 2. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 3. Partai Demokrasi 4. Partai Golkar 5. Partai Keadilan Sosial 6. Partai Kebangkitan Bersama 7. Partai Persatuan Pembangunan

No.	Kelompok Partai	Nama Partai
2.	Partai baru berdiri yang lolos verifikasi	1. Partai Hati Nurani Rakyat 2. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia 3. Partai Peduli Rakyat Nasional 4. Partai Gerakan Indonesia Raya 5. Partai Kedaulatan 6. Partai Pemuda Indonesia 7. Partai Demokrasi Pembaruan 8. Partai Karya Perjuangan 9. Partai Matahari Bangsa 10. PKNU 11. Partai Indonesia Sejahtera 12. Partai Barisan Nasional
3.	Partai lama yang berganti nama dan lolos verifikasi	1. Partai Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia 2. Partai Republika Nusantara 3. Penegak Demokrasi Indonesia 4. Partai Kasih Demokrasi Indonesia 5. Partai Perjuangan Indonesia Baru 6. Partai Patriot
4.	Partai yang mendapatkan kursi DPR dalam pemilu 2004 tetapi tidak lolos electoral threshold	1. Partai Bintang Reformasi 2. Partai Bulan Bintang 3. Partai Damai Sejahtera 4. Partai Demokrasi Kebangsaan 5. Partai Karya Peduli Bangsa 6. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia 7. PNI Marhaenisme 8. Partai Pelopor 9. Partai Penegak Demokrasi Indonesia

No.	Kelompok Partai	Nama Partai
5.	Partai lama yang gugatannya dimenangkan MK tetapi tidak melalui verifikasi KPU	1. Partai Merdeka 2. PNUI 3. PSI, Dan 4. Partai Buruh

Sumber: Data Diolah

Gambar 9.1

Tanda Gambar Partai Peserta Pemilu 2009

Terkait dengan syarat pencalonan, dalam pemilu kali ini terdapat beberapa perubahan dalam pencalonan anggota DPR dan DPRD dibandingkan pemilu sebelumnya. Dalam pemilu 2009, hal-hal berikut ini tidak diatur dalam pemilu sebelumnya, dan selebihnya adalah sama. Dalam pemilu 2009, pertama, tidak adanya larangan bagi mereka yang diindikasikan terlibat PKI untuk mencalonkan diri. Ketentuan ini membuka peluang bagi mereka yang selama ini distigmatisasi PKI atau benar-benar terlibat untuk dapat masuk dalam sistem politik melalui pencalonan dalam anggota legislatif. Kedua, adanya ketentuan untuk mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali. Ketiga, adanya ketentuan untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan. Keempat, bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat-negara lainnya, pengurus pada

badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara.

Tabel 9.2

Jumlah Calon Anggota Legislatif dalam Pemilu 2009

No. Urut Partai	Partai Politik	Jumlah Calon	Jumlah Calon Laki-Laki	Jumlah Calon Perempuan	Persentase Calon Perempuan
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	605	419	186	30,74
2.	Partai Peduli Rakyat Nasional	141	86	55	39,01
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	279	154	125	44,80
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	288	213	75	26,04
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	396	280	116	29,29
6.	Partai	276	172	104	37,64
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	315	173	142	45,08
8.	Partai Keadilan Sosial	579	367	212	36,61
9.	Partai Amanat Nasional	596	419	177	29,70

No. Urut Partai	Partai Politik	Jumlah Calon	Jumlah Calon Laki-Laki	Jumlah Calon Perempuan	Persentase Calon Perempuan
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	55	35	20	36,36
11.	Partai Kedaulatan	248	157	91	36,69
12.	Partai persatuan daerah	159	91	68	42,77
13.	Partai kebangkitan bangsa	398	264	134	33,67
14.	Partai pemuda indonesia	278	182	96	34,53
15.	Partai nasional indonesia	115	76	39	33,91
16.	Partai demokrasi pembaruan	402	238	164	40,80
17.	Partai karya perjuangan	199	131	68	34,17
18.	Partai matahari bangsa	303	180	123	40,59
19.	Partai penegak demokrasi indonesia	50	35	15	30,00
20.	Partai demokrasi kebangsaan	251	148	103	41,04

No. Urut Partai	Partai Politik	Jumlah Calon	Jumlah Calon Laki-Laki	Jumlah Calon Perempuan	Persentase Calon Perempuan
21.	Partai republika nusantara	231	162	69	29,87
22.	Partai pelopor	109	68	41	37,61
23.	Partai golongan karya	641	447	194	30,27
24.	Partai persatuan pembangunan	472	345	127	26,91
25.	Partai damai sejahtera	323	207	116	35,91
26.	Partai nasional banteng kerakyatan indonesia	173	115	58	33,53
27.	Partai bulan bintang	395	262	133	33,67
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	627	405	222	35,41
29.	Partai bintang reformasi	314	187	127	40,45
30.	Partai patriot	117	94	23	19,66
31.	Partai demokrat	671	450	221	32,94
32.	Partai kasih demokrasi indonesia	146	99	47	32,19

No. Urut Partai	Partai Politik	Jumlah Calon	Jumlah Calon Laki-Laki	Jumlah Calon Perempuan	Persentase Calon Perempuan
33.	Partai indonesia sejahtera	317	194	123	38,80
34.	Partai kebangkitan nasional ulama	294	195	99	33,67
35.	Partai Merdeka	89	58	31	34,83
36.	Partai persatuan nahdlatul ummah	101	56	45	44,55
37.	Partai sarikat indonesia	127	82	45	35,43
38.	Partai buruh	221	145	76	34,39
		11301	7391	3910	

Sumber: Kompas, 30 Oktober 2008

Dari Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPR, sebanyak 11.130 orang maju menjadi calon. Dari jumlah tersebut, sebanyak 3910 orang adalah calon perempuan (34.6%). Pada dasarnya, hampir sebagian besar partai politik memenuhi kuota 30% perempuan dalam pencalonan. Hanya terdapat 5 partai yang tidak memenuhi kuota 30% perempuan dalam pencalonannya, yaitu PPRN (26%), Gerindra (29,29%), PAN (29,70%), Partai RepublikaN (29,87%), dan Partai Patriot (19,66%).

2. Peserta DPD

Tersebar di 33 provinsi, peserta pemilu DPD mencapai 1116 orang, lebih banyak 153 orang daripada pemilu 2004. Peserta paling banyak berasal dari Provinsi Lampung (58 orang) dan paling sedikit dari provinsi D.I

Yogyakarta (12 orang). Sementara itu, dari calon dari perempuan paling banyak berasal dari provinsi Gorontalo (31,58%).

Peserta pemilu DPD dapat berasal dari calon independen ataupun individu yang berasal atau aktif dari partai politik. Selain itu, untuk menjadi calon anggota DPD tidak menyertakan syarat domisili calon. Individu yang berasal dari provinsi tertentu dapat mencalonkan diri di provinsi di luar tempat domisilinya. Absennya larangan aktivis partai untuk mencalonkan diri menjadi calon anggota DPD dan tidak adanya syarat lama domisili melahirkan sejumlah persoalan, diantaranya (1) bagi calon terpilih yang berasal dari partai politik akan melahirkan bias kepentingan antara kepentingan partai dengan kepentingan daerah; (2) kemungkinan calon terpilih berasal dari kalangan partai saja, atau satu partai saja; (3) calon terpilih hanya berasal dari satu daerah tertentu dalam provinsi tersebut; dan terakhir (4) calon terpilih berasal dari orang di luar provinsi yang diwakili. Akibat lebih lanjut, makna 'perwakilan' daerah menjadi jumbuh.

Tabel 9.3

Jumlah Calon Anggota DPD dalam Pemilu 2009

No. Urut	Provinsi	Jumlah Calon	Jumlah Calon Laki-Laki	Jumlah Calon Perempuan	Persentase Calon Perempuan
1.	NAD	29	28	1	3,45
2.	Sumatera Utara	38	33	5	13,16
3.	Sumatera Barat	42	40	2	4,75
4.	Riau	42	33	9	21,43
5.	Jambi	56	47	9	16,07
6.	Sumatera Selatan	41	33	8	19,51

No. Urut	Provinsi	Jumlah Calon	Jumlah Calon Laki-Laki	Jumlah Calon Perempuan	Persentase Calon Perempuan
7.	Bengkulu	20	18	2	10,00
8.	Lampung	58	49	9	15,52
9.	Kepulauan Riau	28	25	3	10,71
10.	Bangka Belitung	32	31	4	3,13
11.	DKI Jakarta	41	36	5	12,20
12.	Jawa Barat	26	25	1	3,85
13.	Jawa Tengah	30	26	4	13,33
14.	DI Yogyakarta	12	11	1	8,33
15.	Jawa Timur	31	29	2	6,45
16.	Banten	69	62	7	10,14
17.	Bali	30	26	4	13,33
18.	Nusa Tenggara Barat	42	39	3	7,14
19.	Nusa Tenggara Timur	40	35	5	12,57
20.	Kalimantan Barat	26	22	4	15,38
21.	Kalimantan Tengah	28	26	2	7,14
22.	Kalimantah Selatan	35	32	3	8,57
23.	Kalimantan Timur	31	28	3	9,68

No. Urut	Provinsi	Jumlah Calon	Jumlah Calon Laki-Laki	Jumlah Calon Perempuan	Persentase Calon Perempuan
24.	Kalimantan Timur	18	14	4	22,22
25.	Sulawesi Tengah	41	33	8	19,51
26.	Sulawesi Selatan	35	34	1	2,86
27.	Sulawesi Tenggara	62	59	3	4,84
28.	Gorontalo	19	13	6	31,58
29.	Sulawesi Barat	31	29	2	6,45
29.	Maluku	26	22	4	15,38
30.	Maluku Utara	27	26	1	3,70
31.	Papua	15	11	4	26,67
32.	Papua Barat	15	12	3	20,00
		1116	987	129	

Sumber: Kompas, 30 Oktober 2008

Terkait dengan syarat dukungan calon, seorang calon harus mendapatkan dukungan pemilih sebagai berikut:

1. Provinsi berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta), minimal didukung 1.000 (seribu) pemilih;
2. provinsi berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) - 5.000.000 (lima juta), minimal didukung 2.000 (dua ribu) pemilih;
3. Provinsi berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) - 10.000.000 (sepuluh juta), minimal didukung 3.000 (tiga ribu) pemilih;

4. Provinsi berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) - 15.000.000 (lima belas juta) minimal didukung 4.000 (empat ribu) pemilih; atau
5. Provinsi berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta), minimal didukung 5.000 (lima ribu) pemilih.

Dukungan pemilih tersebut harus tersebar di 50% kabupaten/kota dari provinsi tempat seorang mencalonkan diri. Sementara itu, bagi anggota DPD yang saat ini sedang menjabat (incumbent) dapat langsung menjadi calon anggota DPD tanpa harus mendapat persyaratan dukungan minimal. Incumbent cukup memenuhi persyaratan administrasi/kualifikasi.

3. Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Peserta pemilu presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik. Pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat diajukan secara sendiri atau gabungan di antara partai politik yang ada. Bagi partai politik yang melakukan penggabungan dalam mengusulkan pasangan calon harus membuat kesepakatan penggabungan antara (1) kesepakatan antar-Partai Politik; (2) kesepakatan antara Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dan Pasangan Calon. Kesepakatan pengajuan bersama pasangan calon tersebut harus dinyatakan secara tertulis dengan bermeterai cukup yang ditandatangani oleh pimpinan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dan Pasangan Calon. Adapun syarat partai politik untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden adalah sekurang-kurangnya memiliki 20% dari jumlah kursi legislatif, atau yang memperoleh paling sedikit 25% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu DPR.

Menurut undang-undang, partai politik dalam mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat dilakukan dalam masa kampanye

pemilu legislatif, dengan catatan harus sudah mendapatkan persetujuan tertulis dari bakal calon yang bersangkutan. Selain itu, ditentukan pula bahwa penentuan calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme Internal Partai Politik bersangkutan. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang sudah diajukan oleh sebuah atau gabungan partai politik tidak boleh dicalonkan lagi oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik lainnya.

Adapun syarat-syarat untuk dapat dicalonkan menjadi calon presiden dan wakil presiden adalah sebagai berikut:

a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa,
b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;
c. Tidak pernah mengkhianati negara, serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;
d. Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
e. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
f. Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
g. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
h. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
j. Terdaftar sebagai Pemilih;

k. Memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi;
l. Belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
m. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
n. Tidak pemah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
o. Berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun;
p. Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
q. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam 6.30.S/PKI; dan
r. Memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Bagi pejabat negara yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden harus mengundurkan diri dari jabatannya. Yang dimaksud dengan "pejabat negara" adalah Menteri, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Mahkamah

Konstitusi, Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi. Sementara itu bagi gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota yang akan dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden harus meminta izin kepada Presiden.

D. Sistem Pemilu

1. Sistem Pemilu DPR

Dalam pemilu 2009 terdapat penambahan jumlah anggota DPR yang dipilih dari pemilu sebelumnya menjadi 560 orang wakil. Penambahan jumlah tersebut satu sisi untuk menjawab penambahan jumlah provinsi akibat pemekaran wilayah, dan secara bersamaan untuk mengatasi masalah disproporsionalitas suara pemilih Jawa dan Luar Jawa, serta standarisasi proporsi jumlah penduduk dengan jumlah kursi di parlemen.

Secara prinsip, sistem pemilu yang dipakai masih melanjutkan sistem pemilu sebelumnya, yaitu sistem proporsional, meskipun dengan melakukan beberapa modifikasi. Konsep representasi atau daerah pemilihan yang dipakai adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi. Untuk pemilu DPR, jumlah kursi yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan (district magnitude) berkisar antara 3 (tiga) sampai dengan 10 (sepuluh) kursi. Sementara itu, untuk pemilu DPRD kursi yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan berkisar antara 3 s.d 12 kursi.

Tabel 9.4

Jumlah Daerah Pemilihan dan Kuota Anggota DPR yang Dipilih di Setiap Provinsi Pada Pemilu 2009

No. urut	Provinsi	Pemilu 2004		Pemilu 2009	
		Jumlah daerah pemilihan amggota DPR	District magnitude	Jumlah daerah pemilihan anggota DPR	District magnitude
1	NAD	2	13	2	13
2	Sumatera Utara	3	29	3	30
3	Sumatera Barat*	2	14	2	14
4	Riau	1	11	2	11
5	Jambi	1	7	1	7
6	Sumatera Selatan*	2	16	2	17
7	Bengkulu	1	4	1	4
8	Lampung	2	17	2	18
9	Kepulauan Riau	1	3	1	3
10	Bangka Belitung	1	3	1	3
11	DKI Jakarta	2	21	3	21
12	Jawa Barat	10	90	11	91
13	Jawa Tengah	10	76	10	77
14	DI Yogyakarta	1	8	1	8
15	Jawa Timur	10	86	11	87
16	Banten	2	22	3	22

No. urut	Provinsi	Pemilu 2004		Pemilu 2009	
		Jumlah daerah pemilihan amggota DPR	District magnitude	Jumlah daerah pemilihan anggota DPR	District magnitude
17	Bali	1	9	1	9
18	Nusa Tenggara Barat	1	9	1	10
19	Nusa Tenggara Timur	2	13	2	13
20	Kalimantan Barat	1	10	1	10
21	Kalimantan Tengah	1	6	1	6
22	Kalimantan Selatan	1	11	2	11
23	Kalimantan Timur	1	8	1	8
24	Kalimantan Timur	1	6	1	6
25	Sulawesi Tengah	1	6	1	6
26	Sulawesi Selatan	2	24	3	24
27	Sulawesi Tenggara	1	5	1	5
28	Gorontalo	-	-	1	3
29	Sulawesi Barat	1	3	1	3

No. urut	Provinsi	Pemilu 2004		Pemilu 2009	
		Jumlah daerah pemilihan amggota DPR	District magnitude	Jumlah daerah pemilihan anggota DPR	District magnitude
30	Maluku	1	3	1	4
31	Maluku Utara	1	3	1	3
32	Papua	1	10	1	10
33	Papua Barat	1	3	1	3
		69	550	77	560

Sumber: data KPU yang diolah

Keterangan:

* : daerah yang berubah besaran district magnitude (district magnitude)

** : daerah yang berubah jumlah dapilnya/distriknya (number of district)

*** : daerah yang berubah jumlah dapilnya dan district magnitudenya

Dalam kandidasi anggota DPR, setiap Partai Politik dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya 120% (seratus dua puluh persen) jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap daerah pemilihan. Pada setiap tiga nama calon, partai harus menyertakan sekurangkurangnya 1 calon perempuan (kuota 30% dalam pencalonan). Dengan demikian, apabila di sebuah daerah pemilihan terdapat 10 kursi yang diperebutkan dan partai mengajukan daftar calon dalam jumlah maksimal, yaitu 120% dari 10 kursi sama dengan 12 calon, partai harus menyertakan sebanyak 4 orang calon perempuan di setiap tiga nama calon. Cara menempatkan calon perempuan bisa di setiap kelipatan tiga ataupun dua.

Tabel 9.5

Hubungan Antara District Magnitude dengan

Calon Perempuan dalam Daftar Calon

District Magnitude	Calon maksimal yang diajukan (pembulatan ke atas 120% dari district magnitude)	Jumlah calon perempuan yang harus tersedia
3	4	1
4	5	1
5	6	2
6	7	2
7	8	2
8	10	3
9	11	3
10	12	4
11	13	4
12	14	4

Dalam format kertas suara, dicantumkan nama dan tanda gambar partai serta daftar calon anggota DPR dari setiap partai berdasarkan nomor urut. Cara penyuaraan (balloting) yang dipakai adalah dengan menandai salah satu diantara gambar partai, nomor urut calon, atau nama calon. Suara tidak sah apabila memberi tanda lebih dari satu kali pada kertas suara.

Pada pemilu kali ini memakai 2 *threshold*. Pertama, *electoral threshold*, yaitu syarat partai untuk dapat ikut serta dalam pemilu sebelumnya, sebesar 3% suara. Kedua, *parliamentary threshold*, yaitu syarat partai untuk

dapat diikutsertakan dalam penghitungan kursi DPR, yaitu sebesar 2,5%. Partai-partai yang perolehan Suaranya tidak mencapai 2,5% tidak dapat menempatkan wakilnya di DPR. Parliamentary threshold ini dijadikan dasar untuk menentukan partai-partai yang tidak diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi partai.

Penghitungan perolehan kursi partai untuk DPRD tidak berbeda dengan pemilu 2004. Sementara itu, pada penentuan perolehan kursi DPR terdapat modifikasi, yaitu menggunakan sistem sisa suara terbesar (largest remainder) varian Hare dengan bersyarat. Penentuan perolehan kursi partai dilakukan setelah dilakukan pengurangan suara dari partai-partai yang tidak memenuhi PT, dan sisa kursi yang belum habis dibagi pada penghitungan pertama di sebuah daerah pemilihan diberikan kepada partai yang mendapatkan suara lebih dari 50% BPP. Apabila masih terdapat sisa kursi di sebuah daerah pemilihan tetapi perolehan suara sisa partai tidak mencapai 50% BPP maka suara partai diakumulasikan di tingkat provinsi untuk dibuat bilangan pembagi pemilih baru untuk menentukan partai yang berhak mendapatkan kursi. Secara lebih jelas, berikut adalah mekanisme penentuan perolehan kursi partai:

1. Penentuan perolehan jumlah kursi didasarkan atas hasil penghitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik setelah dikurangi perolehan suara partai-partai yang tidak memenuhi parliamentary threshold (PT) sebesar 2,5%.
2. Dari hasil penghitungan seluruh suara sah tersebut, yaitu setelah dikurangi suara partai yang tidak lolos PT, kemudian ditetapkan angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) DPR. Caranya adalah dengan membagi jumlah suara sah Partai dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan

3. Setelah ditetapkan angka BPP dilakukan penghitungan perolehan kursi sebagai berikut:
   a. Pertama, membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai di suatu daerah pemilihan dengan BPP DPR.
   b. Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua. Caranya adalah dengan membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 5074 (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.
   c. Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga. Caranya adalah:
      i. Seluruh sisa suara Partai dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan. BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai dengan jumlah sisa kursi (BPP DPR-Provinsi).
      ii. Penetapan perolehan kursi Partai pada penghitungan ketiga diberikan kepada partai yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.
   d. Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dengan BPP DPR yang baru, penetapan perolehan kursi Partai dilakukan dengan membagikan sisa kursi kepada Partai di provinsi satu demi satu berturut-turut sampai semua sisa kursi habis terbagi berdasarkan sisa suara terbanyak (largest remainder)

e. Penetapan perolehan kursi Partai pada penghitungan ketiga dialokasikan bagi daerah pemilihan yang masih memiliki sisa kursi.
f. Dalam hal daerah pemilihan adalah provinsi maka penghitungan sisa suara dilakukan habis di daerah pemilihan tersebut.

Implikasi dari penghitungan perolehan kursi tersebut adalah pada penghitungan perolehan suara partai di DPR, partai-partai besar akan diuntungkan dan partai-partai kecil dan menengah akan dirugikan. Sementara itu, pada penghitungan perolehan suara partai di DPRD, partai-partai kecil dan menengah akan diuntungkan karena mereka akan mendapatkan kursi dari alokasi kursi di penghitungan kedua seperti yang umum terjadi dalam pemilu 2004.

Adapun penentuan calon jadi di sebuah partai politik yang memperoleh kursi parlemen adalah didasarkan pada sistem suara terbanyak. Kandidat yang memperoleh suara terbanyak tanpa melihat nomor urut dalam daftar pencalonan ditetapkan menjadi calon jadi. Penggunaan sistem suara terbanyak ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-IV/2008 yang membatalkan ketentuan Pasal 214 Huruf a sampai e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD yang dipandang bertentangan dengan prinsip konstitusi tentang kedaulatan rakyat.

Sebelum putusan MK tersebut keluar, di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 penentuan calon jadi didasarkan pada nomor urut bersyarat kecuali yang bersangkutan memperoleh suara 100% BPP. Apabila seorang calon mendapatkan 100% BPP maka secara langsung ditetapkan menjadi calon jadi. Apabila suara calon tidak mencapai 100% BPP maka seorang calon sekurang-kurangnya harus memperoleh suara 30% dari BPP

untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih. Apabila tidak ada calon yang suaranya mencapai 30% BPP maka ditetapkan berdasarkan nomor urut murni. Secara lebih detail, berikut adalah mekanisme penetapan calon jadi anggota DPR dan DPRD pada pemilu 2009 sebelum keluar putusan MK, yaitu:

a. Calon terpilih anggota DPR dan DPRD ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurangkurangnya 30% dari BPP.
b. Dalam hal calon yang memenuhi 304 BPP jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% dari BPP;
c. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi 30% BPP dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 1002 dari BPP;
d. Dalam hal calon yang memenuhi 30 BPP jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
e. Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut;

Dari mekanisme tersebut kelihatan bahwa rezim nomor urut tetap menjadi faktor penting bagi penentuan calon jadi terutama empat situasi. Pertama, dalam hal calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik. Kedua, ketika terdapat dua calon atau

lebih yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP dengan perolehan suara yang sama. Ketiga, dalam hal calon memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu. Terakhir, dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP. Meskipun demikian, setiap calon, baik di nomor urut kecil dan besar, harus 'berkeringat' mendapatkan 30% BPP supaya aman mendapatkan kursi. Peluang mereka yang berada di nomor kecil akan tertutup ketika ada calon lain yang mendapatkan 30% BPP.

2. Sistem Pemilu DPD

Sistem pemilu DPD dalam pemilu 2009 sama dengan sistem pemilu yang dipakai dalam pemilu 2004, yaitu sistem distrik berwakil banyak (Single Non-transferable Vote/SNTV). Setiap provinsi diwakili oleh 4 (empat) orang anggota DPD. Pemilih memilih satu kandidat, dan pemenangnya adalah yang memperoleh suara terbanyak. Empat orang calon anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang.

Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, faktor persebaran suara menjadi penentu calon jadi. Calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih. Apabila terjadi pergantian antar waktu dari sebuah provinsi, calon pengganti antar waktu diambilkan dari nama calon yang memperoleh suara terbanyak kelima, keenam, ketujuh, dan kedelapan di provinsi yang bersangkutan.

3. Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Sistem pemilu presiden dan wakil presiden 2009 sama dengan sistem pemilu yang dipakai dalam pemilu 2004 sebab landasan konstitusionalnya tetap. Sistem yang dipakai adalah sistem pemilu dua-putaran (Two Round System) dikombinasikan dengan distribusi geografis suara. Pasangan Calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (mayoritas mutlak) dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah)jumlah provinsi di Indonesia. Apabila tidak ada yang mencapai kondisi tersebut maka berlaku ketentuan sebagai berikut:

a. 2 (dua) Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu.
b. Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 2 (dua) Pasangan Calon, kedua Pasangan Calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
c. Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 3 (tiga) Pasangan Calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.
d. Dalam hal perolehan suara terbanyak kedua dengan jumlah yang sama diperoleh oleh lebih dari 1 (satu) Pasangan Calon, penentuannya dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.

Dalam proses pencalonan menuju hari-H pemilihan presiden dan wakil presiden, diatur beberapa hal yang tidak diatur dalam pemilu 2004.

Pertama, larangan menarik dukungan dan mengundurkan diri. Bagi partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon presiden dan wakil presiden dilarang menarik calonnya dan/atau Pasangan Calon yang telah ditetapkan oleh KPU. Bagi kandidat presiden dan wakil presiden juga dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai Pasangan Calon oleh KPU, baik seorang dari Pasangan Calon atau Pasangan Calon. Apabila terdapat partai politik atau gabungan partai politik menarik Pasangan Calon atau salah seorang dari Pasangan Calon maka ia tidak dapat mengusulkan calon pengganti. Demikian juga apabila terdapat Pasangan Calon atau salah seorang dari Pasangan Calon mengundurkan diri, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mencalonkan juga tidak dapat mengusulkan calon pengganti.

Kedua, pengaturan tentang calon yang berhalangan tetap. Ditentukan bahwa apabila salah satu calon atau Pasangan Calon berhalangan tetap sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari Kampanye, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang Pasangan Calonnya berhalangan tetap, dapat mengusulkan Pasangan Calon pengganti kepada KPU paling lama 3 (tiga) hari sejak Pasangan Calon berhalangan tetap. Sementara itu, apabila salah satu calon atau Pasangan Calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara dan masih terdapat dua Pasangan Calon atau lebih, tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilanjutkan dan Pasangan Calon yang berhalangan tetap dinyatakan gugur dan tidak dapat diganti.

Lain halnya apabila salah satu calon atau Pasangan Calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara sehingga jumlah Pasangan Calon kurang dari dua pasangan. Apabila hal itu terjadi maka tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

ditunda oleh KPU paling lama 30 (tiga puluh) hari, dan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang Pasangan Calonnya berhalangan tetap, mengusulkan Pasangan Calon pengganti paling lama 3 (tiga) hari sejak Pasangan Calon berhalangan tetap. Selanjutnya, dalam hal salah satu calon atau Pasangan Calon berhalangan tetap sebelum dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua, KPU menunda tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden paling lama 15 (lima belas) hari sejak Pasangan Calon berhalangan tetap. Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang Pasangan Calonnya berhalangan tetap seperti itu maka ia mengusulkan Pasangan Calon pengganti paling lama 3 (tiga) hari sejak Pasangan Calon berhalangan tetap. Apabila Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sampai berakhirnya batas waktu tidak mengusulkan calon pengganti, KPU menetapkan Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya sebagai Pasangan Calon dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada putaran kedua.

Terakhir, pengaturan tentang debat kandidat. Ditentukan bahwa sebagai bagian kampanye dilakukan debat antar kandidat sebanyak 5 (lima) kali. Dari 5 kali tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) kali untuk calon presiden dan 2 (dua) kali untuk calon wakil presiden. Materi debat adalah isu-isu kampanye kandidat terkait dengan visi nasional bangsa sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Debat diselenggarakan oleh KPU dan disiarkan langsung secara nasional oleh media elektronik. Moderator debat Pasangan Calon dipilih oleh KPU dari kalangan profesional dan

akademisi yang mempunyai integritas tinggi, jujur, simpatik, dan tidak memihak kepada salah satu Pasangan Calon. Selama dan sesudah berlangsung debat Pasangan Calon, moderator dilarang memberikan komentar, penilaian, dan simpulan apapun terhadap penyampaian dan materi dari setiap Pasangan Calon.

***

DAFTAR BACAAN

Afan Gaffar, Javanese Voters, Gadjah Mada UP, Yogyakarta, 1992

Afan Gaffar, Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005,

Afan Gaffar, Sistem Kepartaian Yang Hegemonik dan Terobosan Demokrasi di Indonesia, dalam Amir Effendi Siregar, et. al., eds., Percikan Pemikiran Fisipol UGM tentang Pembangunan, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1990

Akbar Tandjung, The Golkar Way, Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi, Gramedia, Jakarta, 2007

Alan Wall, etc., Electoral Management Design: The International Idea Handbook, IDEA, Sweden, 2006

Andre Blais and Louis Massicotte, Electoral System, dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi & Pippa Norris, Comparing Democracies 2: New challenges in the study of elections and voting, Sage Publication, London, 2002

Andrew Haywood, Politics, 2nd Edition, Palgrave, New York, 2002

Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkoversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dan IFES, Jakarta, 2001

Andrew Reynolds, et.al., Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, IDEA, Sweden, 2005

Andrew Reynolds, Merancang Sistem Pemilihan Umum, dalam Juan J. Linz et al., Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain, Mizan, Jakarta, 2001, hal. 102.

Anis Rasyid Baswedan, Sirkulasi Suara dalam Pemilu 2004, dalam Jurnal Analisis CSIS, Vol.33 No. 2 Juni 2004

Arend Lijphart, Electoral System and Party Systems: A Study of TwentySeven Demorcracies 1945-1990, Oxford UP, New York, 1995

Arend Lijphart, Pattem of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries, Yale UP, New Haven and London, 1999

Bambang Cipto, Partai Kekuasaan dan Militerisme, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000

Battomore, Elit dan Kelas Sosial, Akbar Tanjung Institute, Jakarta, 2006

Ben Relly dan Andrew Reynolds, dalam Peter Harris dan Ben Relly, ed. Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk . Negosiator, IDEA, Jakarta, 2000

Coen Husain Pontoh, Partai Politik dan Konsolidasi Demokrasi: Pengalaman Tiga Pemerintahan Pasca Reformasi, Dalam Warisan Orde Baru: Studi Fenomena dan Sistem Warisan Rezim Orde Baru di Era Reformasi, Institut Studi Arus Informasi, Jakarta, 2005

Cornelis Lay, Involusi Politik: Esai-Esai Transisi Indonesia, PLOD UGM-JIP UGM, Yogyakarta, 2006

Daniel Dhakidae, Partai-Partai Politik Indonesia, Kisah Pergerakan dan Organisasi dalam Patahan-Patahan Sejarah, dalam Tim Litbang Kompas, Partai-Partai Politik Indonesia, Ideologi, Strategi, dan Program, Kompas, Jakarta

Daniel Dhakidae, Pemilihan Umum di Indonesia Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik, dalam Prisma No.9 September 1981 Tahun X

Arend Lijphart, Pattern of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries, Yale UP, New Haven and London, 1999

Bambang Cipto, Partai Kekuasaan dan Militerisme, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000

Battomore, Elit dan Kelas Sosial, Akbar Tanjung Institute, Jakarta, 2006

Ben Relly dan Andrew Reynolds, dalam Peter Harris dan Ben Relly, ed. Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator, IDEA, Jakarta, 2000

Coen Husain Pontoh, Partai Politik dan Konsolidasi Demokrasi: Pengalaman Tiga Pemerintahan Pasca Reformasi, Dalam Warisan Orde Baru: Studi Fenomenadan Sistem Warisan Rezim . Orde Baru di Era Reformasi, Institut Studi Arus Informasi, Jakarta, 2005

Cornelis Lay, Involusi Politik: Esai-Esai Transisi Indonesia, PLOD UGM-JIP UGM, Yogyakarta, 2006

Daniel Dhakidae, Partai-partai Politik Indonesia, Kisah Pergerakan dan Organisasi dalam Patahan-Patahan Sejarah, dalam Tim Litbang Kompas, Partai-Partai Politik Indonesia, Ideologi, Strategi, dan Program, Kompas, Jakarta

Daniel Dhakidae, Pemilihan Umum di Indonesia Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik, dalam Prisma No.9 September 1981 Tahun X, David Bourchier, Pemerintahan Peralihan Habibie: Reformasi, PemilihanUmum, Regionalisme, dan Pergulatan Meraih Kekuasaan, dalam Chris Manning dan Peter Van Dierman, Indonesia Di Tengah Transisi: Aspek-Aspek Sosial Reformasi dan Krisis, LkiS, Yogyakarta, 2000

David M. Farrell, Comparing Electoral Systems, Prentice Hall, Maylands, 1997

Didik Supriyanto, Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu, USAID: drsp-Perludem, 2007.

Eep Saefullah Fatah, Praktik Presidensialisme dan Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu 2004, dalam http://www.pdiperjuagandenpasar.org/index.php/PRAKTIKPRESIDENSIALISME-DANDEMOKRASI-INDONESIA.htmil

Hairus Salim HS (peny), Tujuh Mesin Pendulang Suara, LkiS, Yogyakarta, 1999

Hans Antlov dan Sven Cederroth, Election in Indonesia: The New Order and Beyond, Routledge: Curzon, London, 2004.

Haryanto, Partai Politik: Suatu Tinjauan Umum, Liberty, Yogyakarta, 1984

Herbeth Feith, Pemilu 1955, Suara Pembaruan 18 Mei 1999 dalam http://www.forum-politisi.org/ pusat data/partai politik/article. php?id-128

Herbert Faith, Pemilihan Umum 1955 di Indonesia, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 1999,

Herbert Feith & Lance Casties (eds), Indonsian Political Thinking 19451965, Corneli UP, Itacha

Herbert Feith, Pemilu 1955 di Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1999

Heriyandi Roni, Demokratisasi Internal Partai Golkar Pasca Orde Baru (1998-2004), Desertasi tidak dipublikasikan, Departemen Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik Fisip Ul, Jakarta, 2006

Ibrahim Fahmi Badoh dan Luky Djani, Korupsi Pemilu, ICW, Jakarta, 2006

IDEA, Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum, International IDEA, Swedia, 2002

Joko J. Prihatmoko, Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi, LP2I-LP3M Unwahas, Semarang, 2003.

Julia I. Suryakusuma, Almanak Parpol Indonesia (API), SMK Graf ika Mardi Yuana, Bogor, 1999

Kenneth Benoit, Duverger's Law and The Study of Electoral System, French Politics, 2006, dalam http:// www.kenbenoit.net/pdfs/Benoit FrenchPolitics 2006.pdf.

Kevin Raymond Evans, Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia, PT Arise Consultance, Jakarta, 2003

Kevin Raymond Evans, Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia, PT. Arise Coonsultancies, Jakarta, 2003

Lance Castle, Pemilu 2004 Dalam Konteks Komparatif dan Historis, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004

Larry Diamond, Developing Democracy Toward Consolidation, IRE Press, Yogyakarta, 2003

Lili Romli, Islam Yes Partai Islam Yes: Sejarah Perkembangan Partai-Partai Islam di Indonesia, Pustaka Pelajar-LIPI, Yogyakarta, 2006

Martin Harrop dan William L.Miller, Election and Voters: A Comparative Introduction, Macmillan, Hampshire,1987

Matthew Shugart, Besarnya Parlemen, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dam IFES, Jakarta, 2001,

Muhammad Asfar, et.al, Model-Model Sistem pemilihan di Indonesia, Pusdeham, Surabaya, 2002, hal.28, Materi Workhsop tidak dipublikasikan

Muhammad Asfar, Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004, Eureka, Surabaya, 2006

Pepora, Kepartaian di Indonesia, Kementerian Penerangan RI, Jakarta, 1951

Pipit Rochijat Kartawidjaya, Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih, Elsam, Jakarta, 2003

Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Grasindo, Jakarta, 1992, hal. 177.

Ramlan Surbakti, Proses Pelaksanaan Pemilu 1999, dalam Saifullah Ma'shum, KPU dan Kontroversi Pemilu 1999, Pustaka Indonesia satu, Jakarta, 2001

Rein Taagepera, Limiting Framesof Political Games: Logical Duantitative Models of Size, Growth and Distribution, Center for the Study of Democracy (University of Califomia, Irvine), 2002, Paper 0204, halaman 5, http://repositories.cdlib. org/cgi/viewoontent.cgi?article-1010& context-csd

Riswandha Imawan, Analisis Hasil Pemilihan Umum 1992 di Indonesia, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 1993, hal. 18-19, tidak dipublikasikan.

Robert A.Dahi, Perihal Demokrasi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001

Rod Hague, Martin Harrop dan Shaun Breslin, Comparatove Goverment and Politics : An Introduction, The Macmillan Press LTD, London, 1992,

Salomo Simanungkalit (ed), Indonesia dalam Krisis 1997-2002, Kompas, Jakarta, 2002

Samuel P. Huntington, Gelombang Demokratisasi Ketiga, Grafiti, Jakarta, 1997

Syamsudin Haris (ed), Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Yayasan Obor, Jakarta, 1998

Syamsudin Haris, Struktur, Proses dan | Fungsi Pemilihan Umum: catatan Pendahuluan, dalam Syamsudin

Haris, Mengugat Pemilihan Umum Orde Baru Tim Litbang Kompas, Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi, trategi, dan Program, Kompas, Jakarta, 1999

Tim Peneliti Perludem, Alokasi Kursi dan daerah Pemilihan, Rekomendasi untuk Pengaturan Pemilu Legislatif 2009, makalah disampaikan dalam Workshop Perumusan DIM RUU Politik yang diselenggarakan oleh S2 PLOD UGM bekerjasama dengan USAID, DRSP, 17 Juli 2007, Naskah tidak dipublikasikan.

Will Kymlicka, Kewargaan Multikultural, LP3ES, Jakarta, 2002

Peraturan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008

Putusan MK Nomor 22-24/PUU-IV/2008

Surat Kabar

Kompas, 8 Februari 2006

Kompas, 15 Mei 2007

Kompas, Selasa, 5 Oktober 2004

Kompas, 11 November 2006

Website

http://203.130.230.4/index. php?option=com_content&task=view&id=232&Itemid=76

http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_system

http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_system

http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_system

http://en.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering

http://kpu.go.id/Sejarah/sejarah_list.php

http://www.kpu.go.id/ProPartai/1955/partai_19551.shtml

http://www.kpu.go.id/ProPartai/1955/partai_19552.shtml

http://www.kpu.go.id/ProPartai/1955/partai_19552.shtml

http://www.kpu.go.id/ProPartai/1999/partai_1999.shtmi

http://www.ppiuk.org/pemilu04/ch13.php

http://en.wikipedia.org/wiki/Gerrymander

PERIHAL PEMILU

SIGIT PAMUNGKAS

Buku ini mengantarkan pembaca untuk memahami konsepkonsep dasar dalam pemilu dan pemilu-pemilu yang berlangsung di Indonesia. Pembahasan dilakukan secara sederhana dan ringkas dengan tetap menjaga kualitas substansi.

Bagian pertama buku ini membahas posisi pemilu dalam negara demokrasi, unsur-unsur sistem pemilu, sistem pemilu, dan lembaga penyelenggara pemilu. Pada bagian kedua, dibahas tentang-pemilu-pemilu di Indonesia, seperti pemilu 1955, pemilu Orde Baru, dan era reformasi. Pada setiap pembahasan dijelaskan tentang pemilih dan peserta pemilu, sistem, hasil, dan implikasi dari setiap pemilu.

Bagi mahasiswa, dosen, pemerhati pemilu, aktivis partai, pegiat LSM, dan penyelenggara pemilu buku ini relevan untuk dibaca.

Sigit Pamungkas, Pengajar di JIP Fisipol Universitas Gadjah Mada.

Minat Kajian penulis adalah berkaitan dengan Partai dan Pemilu, Perilaku Politik, Parlemen, dan Pemasaran Politik.

Penulis dapat dijumpai di: pamungkasigit@gmail.com