

Refleksi

JURNAL KAJIAN AGAMA DAN FILSAFAT

“Demokrasi dan Politik Islam”

WACANA

A. Bakir Ihsan

Ambiguitas Politik Agama dalam Demokrasi

Fahmi Muhammad Ahmadi

**Adaptabilitas Hukum Islam di Indonesia
dalam Berbagai Model**

Joharotul Jamilah

Gerakan Sosial dalam Perspektif Islam

Shobahussurur

**Proses Pemilihan Pemimpin Menurut Ibn
Taimiyyah**

Sya’ban H. Muhammad

Kekuasaan dalam Perspektif Politik Islam

M. Zaki Mubarak

**Evolusi Sistem Pemilihan Umum Indonesia
1955-2009**

Refleksi

Jurnal Kajian Agama dan Filsafat

Refleksi
Jurnal Kajian Agama dan Filsafat
Vol. X, No. 2, 2008

Dewan Redaksi

Komaruddin Hidayat
Kautsar Azhari Noer
Bahtiar Effendy
Amsal Bakhtiar
M. Amin Nurdin

Pemimpin Redaksi

Hamid Nasuhi

Anggota Redaksi

Ida Rosyidah
Rifqi Muhammad Fatkhi

Sekretariat

Uus Kudsiyah

Penerbit

Fakultas Ushuluddin dan Filsafat UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Alamat Redaksi

Jl. Ir. H. Djuanda No. 95, Ciputat, Jakarta Selatan
Telp. (021) 749 3677, 749 3579, 740 1925
Fax. (021) 749 3677
Email: jurnalrefleksi@yahoo.com

Refleksi adalah jurnal yang terbit 3 (tiga) kali setahun, telah diakreditasi oleh Departemen Pendidikan Nasional RI melalui SK No. 39/DIKTI/Kep./2004. Refleksi menerima kontribusi tulisan berupa artikel, liputan akademik, laporan penelitian, dan tinjauan buku. Panjang tulisan minimal 10 halaman kuarto spasi ganda. Isi tulisan merupakan tanggung jawab penulis.

TABLE OF CONTENTS

Editorial

~ Demokrasi dan Politik Islam

Articles

- 139-156 **Ambiguitas Politik Agama dalam Demokrasi**
A. Bakir Ihsan
- 157-172 **Adaptabilitas Hukum Islam di Indonesia dalam Berbagai Model**
Fahmi Muhammad Ahmadi
- 173-196 **Gerakan Sosial dalam Perspektif Islam**
Joharotul Jamilah
- 197-214 **Proses Pemilihan Pemimpin Menurut Ibn Taimiyyah**
Shobahussurur
- 215-230 **Kekuasaan dalam Perspektif Politik Islam**
Sya'ban H. Muhammad
- 231-260 **Evolusi Sistem Pemilihan Umum Indonesia 1955-2009**
M. Zaki Mubarak

DEMOKRASI DAN POLITIK ISLAM

Tulisan-tulisan pada Jurnal **Refleksi** kali ini mengantarkan kita untuk menyambut gegap gempita panggung politik bangsa kita yang akan semarak dengan akan diselenggarakannya dua agenda besar pesta demokrasi nasional, pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden-wakil presiden masa bakti 2009-2014.

Waktu yang kurang dari satu tahun lagi menjelang realisasi kedua agenda besar tersebut membuat seluruh partai politik bekerja ekstra keras untuk merebut suara rakyat dalam pemilihan nanti. A. Bakir Ihsan dalam tulisannya menyoroti tentang kondisi dilematik yang dihadapi oleh partai politik Islam. Menurutnya, secara struktural, asas Islam tidak kompatibel dengan ideologi negara yang menempatkan agama sebagai nilai sosial, bukan sebagai rujukan formal negara. Sementara secara kultural partai politik Islam tidak menunjukkan kekhasan asasnya dalam mengagregasi dan mengartikulasi aspirasi masyarakat, Bahkan muncul kecenderungan ekstensifikasi peran sebagai upaya untuk meraih dukungan tanpa terjebak pada asas. Kalau demikian, apa makna asas bagi partai politik. Dalam konteks asas Islam, apa yang bisa diharapkan dari eksistensi dan fungsi partai politik Islam dalam konstelasi politik nasional.

Budaya partai politik Islam yang tidak menunjukkan kekhasan asasnya tersebut berbanding terbalik dengan hukum Islam di Indonesia sebagaimana dipaparkan oleh Fahmi Muhammad Ahmadi. Tidak sedikit hukum Islam yang menjadi hukum publik dan membuktikan kuatnya sifat fleksibilitas hukum Islam. Pada saat yang sama hukum Islam mengalami proses dinamisasi yang dibuktikan dengan terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan hal-hal kontemporer dan pelebagaan adat sebagai bentuk hukum yang telah ada diadopsi oleh hukum Islam Indonesia dan menjadi bagian pembangunan hukum nasional.

Senada dengan kedua tulisan sebelumnya, Joharotul Jamilah memotret pola dan klasifikasi gerakan sosial berbasis agama (baca: Islam) di Indonesia yang berperan aktif dalam perubahan perilaku masyarakat. Menurutnya ada beberapa hal yang menarik untuk dicermati, yaitu

tumbuh dan berkembangnya gerakan-gerakan sosial Islam dengan beragam tipologi. Mulai dari gerakan Islam modernis, neomodernis, hingga yang fundamentalis atau bahkan radikal.

Tulisan selanjutnya dalam Jurnal **Refleksi** kali ini, lebih spesifik membahas tentang proses pemilihan pemimpin. Shobahussurur mencoba menawarkan konsep Ibn Taimiyyah tentang proses pemilihan kepala negara, kualifikasi yang mesti dimiliki seorang pemimpin, dan bagaimana hubungan pemimpin dengan rakyat. Karena kekuasaan dalam perspektif politik Islam merupakan amanah yang harus dilaksanakan secara jujur dan bertanggung jawab, baik kepada Allah sebagai *mudabbir* alam semesta dan kepada rakyat banyak, demikian papar Sya'ban H. Muhammad. Jika pemahaman ini telah menjadi penghayatan dan pengamalan bangsa dan negara, maka tingkat penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan dapat diminimalisir.

Sebagai sajian akhir dalam Jurnal **Refleksi** Nomor 2 Tahun 2008 ini, M. Zaki Mubarak membeberkan perjalanan demokrasi di Indonesia sejak tahun 1955 yang mengalami perubahan yang dinamis. Tulisan ini menunjukkan bahwa evolusi sistem pemilihan umum di Indonesia pada rentang waktu tersebut mengalami sejumlah perubahan pada regulasi, partai peserta pemilu, jarak dan fragmentasi ideologi yang semakin melebar meski lebih moderat, peningkatan kualitas dan derajat demokrasi, dan berperannya lembaga-lembaga di luar parlemen. Satu yang tidak berubah, yaitu secara umum Sistem pemilu masih menetapkan sistem yang sama yaitu sistem proporsional, hanya saja tetap mengalami perubahan dari proporsional tertutup menjadi terbuka.

Selamat membaca, semoga beberapa tulisan dalam Jurnal **Refleksi** kali ini dapat menjadi sedikit bahan referensi pembaca dalam menentukan pilihan kelak pada pemilu legislatif dan pemilu presiden-wakil presiden pada tahun 2009 yang akan datang.

Redaksi

EVOLUSI SISTEM PEMILIHAN UMUM INDONESIA 1955-2009

M. Zaki Mubarak

Abstract: *The journey of democracy in Indonesia from 1955 to 2009 has undergone dynamic changes. This article illustrates that the evolution of the electoral system in Indonesia during this period has seen several changes in regulations, participating political parties, the widening gap and fragmentation of ideologies albeit more moderately, improvements in the quality and degree of democracy, and the increasing role of non-parliamentary institutions. One thing that has remained unchanged is that, generally, the electoral system still adheres to the same proportional representation system, albeit transitioning from closed to open proportional systems.*

Keywords: Evolution; Democracy; Democratization; Elections; Political Parties.

Abstrak: *Perjalanan demokrasi di Indonesia pada rentang waktu 1955-2009 mengalami perubahan yang dinamis. Tulisan ini menunjukkan bahwa evolusi sistem pemilihan umum di Indonesia pada rentang waktu tersebut mengalami sejumlah perubahan pada regulasi, partai peserta pemilu, jarak dan fragmentasi ideologi yang semakin melebar meski lebih moderat, peningkatan kualitas dan derajat demokrasi, dan berperannya lembaga-lembaga di luar parlemen. Satu yang tidak berubah, yaitu secara umum sistem pemilu masih menetapkan sistem yang sama yaitu sistem proporsional, hanya saja tetap mengalami perubahan dari proporsional tertutup menjadi terbuka.*

Kata Kunci: Evolusi; Demokrasi; Demokratisasi; Pemilu; Partai Politik.

Pendahuluan

Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu pilar dasar demokrasi. Tidak ada satu pun negara yang dapat dikategorikan sebagai negara demokrasi apabila dalam praktiknya tidak bersedia menjalankan pemilihan umum (pemilu). Dalam tulisan ini penulis mencoba mendeskripsikan kembali secara ringkas tentang pilihan sistem pemilihan umum (pemilu) dan implementasinya dalam sejarah politik Indonesia sejak pemilu pertama nasional 1955 hingga pemilu 2004. Seperti diketahui bahwa sejak 1955, baik pada masa kepresidenan Soekarno yang dikenal sebagai masa Orde Baru, kemudian masa kepemimpinan Soeharto masa Orde Baru, hingga periode reformasi (setelah mundurnya Soeharto), telah berlangsung beberapa kali pemilihan umum (pemilu) dengan sistem pemilu dan sistem kepartaian yang beragam. Pemilu 1955 dikenal sebagai pemilu pertama nasional yang demokratis dalam sejarah perpolitikan di Indonesia.

Kondisi ini tidak lagi ditemui dalam pemilu-pemilu Orde Baru, terutama sejak pemilu kedua Orde Baru (1977) di mana pemerintah mengatur ketentuan pembatasan jumlah peserta pemilu yang hanya diikuti oleh dua parpol dan Golongan Karya. Penyelenggaraan pemilu-pemilu Orde Baru jauh dari sifat demokratis, yang ditandai dengan besarnya campur tangan pemerintah dalam mendukung kemenangan Golkar dan berlangsungnya banyak kecurangan yang disengaja. Titik balik menuju penyelenggaraan pemilu yang demokratis terjadi setelah berakhirnya kekuasaan Orde Baru dan masuknya Indonesia dalam masa transisi demokrasi. Pemilu pertama masa transisi, 1999, merupakan pemilu multi-partai yang secara umum diakui sebagai pemilu yang demokratis. Kondisi ini terus dipertahankan dengan keberhasilan pemerintahan transisi menyelenggarakan pemilu yang demokratis untuk kedua kalinya pada 2004, serta ditambah lagi

dengan penyelenggaraan pemilihan presiden secara langsung. Perkembangan politik ini telah menempatkan Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia.¹

Pemilu dan Demokratisasi

Perlu untuk disadari bahwa penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) bukan monopoli negara-negara yang secara nyata sudah demokratis. Tetapi, beberapa rezim otoritarian atau semi demokrasi juga merasa perlu untuk menyelenggarakan proses pemilu untuk menyatakan klaimnya sebagai negara demokratis. Sehingga proses elektoral (pemilihan umum) dengan mudah ditemui di bagian mana saja, termasuk pada negara-negara yang tidak atau kurang demokratis. Seiring dengan keunggulan demokrasi sebagai prinsip pokok legitimasi pemerintahan maka pada dewasa ini, hampir semua negara di dunia, tidak terkecuali bagi rezim-rezim yang nyata-nyata otoriter, mengklaim diri sebagai rezim demokrasi.² Setidaknya tidak secara terbuka menyatakan penentangannya terhadap demokrasi. Dalam kerangka itulah, proses pemilihan umum yang penuh manipulasi kerap berlangsung di negara-negara non atau semi demokrasi.

Yang banyak terjadi saat ini, sebagaimana dinyatakan Markoff, rezim-rezim non demokratis sering-kali melakukan pencangkakan politik (*political hybrid*) yang mengindikasikan pencampuran elemen-elemen demokratis dengan elemen-elemen non demokratis dalam desain sistem politik. Rekayasa demikian juga ditemui dalam desain sistem pemilu dan sistem kepartaian yang secara aktual dimaksudkan untuk mempertahankan *status quo*. Hal ini dilakukan antara lain melalui pola-pola pembatasan-pembatasan terhadap pemilih maupun peserta elektoral (pemilu). Markoff mencatat setidaknya ada tiga pembatasan yang biasa terjadi, yakni pembatasan pada kapasitas individual untuk memilih, pembatasan pada jumlah pilihan-pilihan (kandidat atau parpol) yang tersedia, dan pembatasan dalam persaingan untuk menjadi pemenang dalam proses elektoral.³

Implikasinya dari proses-proses dan aturan main pemilu yang penuh rekayasa dan manipulatif ini, serta berbagai rekayasa non demokratis dalam aspek-aspek kehidupan politik lainnya, akan menghasilkan bentuk demokrasi yang bersifat semu (*pseudo democracies*).⁴ Bentuk demokrasi semacam ini bisa mewujudkan dalam berbagai bentuk, antara lain ditandai dengan munculnya sistem kepartaian yang hegemonik (*hegemonic party*

system) di mana sistem kepartaian yang didesain rezim bersifat tidak kompetitif, satu partai pemerintah menang terus menerus, sedangkan partai-partai oposisi lain dihalangi-halangi (termasuk dengan cara-cara *repressif*) untuk dapat bersaing dan merebut kekuasaan.⁵ Salah satu bentuk lainnya berwujud pula dengan kehadiran varian lain yang memiliki beberapa kemiripan: adanya rezim satu partai dominan (*one dominant party regime*).⁶

Dalam konteks Indonesia masa Orde lama dan Orde Baru berbagai desain sistem kepartaian dan pemilu (Orde Baru, karena masa kekuasaan Soekarno setelah 1955 hingga 1967 tidak sekalipun diselenggarakan pemilu nasional) penuh dengan berbagai pembatasan dan manipulasi. Merujuk kembali kepada tiga pembatasan dalam pemilu oleh rezim non demokrasi dan semi demokrasi, kategori pertama (pembatasan kapasitas individual untuk memilih) ini berwujud misalnya dengan pelarangan bagi eks anggota PKI untuk turut mencoblos dan prinsip monoloyalitas bagi pegawai negeri. Sedangkan pembatasan kedua (pembatasan pada jumlah kontestan yang dapat dipilih) terjadi dengan “penyempitan” jumlah partai politik. Hanya 3 peserta pemilu yang diizinkan. Pembatasan yang selanjutnya (untuk bersaing atau berkontestasi menjadi pemenang) dilakukan rezim dengan penyusunan seperangkat aturan main pemilu yang didesain secara sengaja untuk –memenangkan Golkar, termasuk tindakan-tindakan kecurangan serta represif.⁷

Sistem Pemilu: Tinjauan Teoritik

Masalah sistem pemilu menjadi titik paling krusial dalam perdebatan masa awal reformasi ini. Dalam khazanah ilmu politik, sistem pemilihan umum diartikan sebagai suatu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih wakil mereka.⁸ Apa dan bagaimana format sistem pemilu yang akan dijalankan diyakini menjadi salah satu faktor signifikan yang mempengaruhi kualitas demokrasi. Tidak ada pilihan tunggal sistem pemilu yang dapat mengklaim sebagai paling demokratis. Berbagai sistem pemilu yang berkembang saat ini dan diterapkan di negara-negara yang diakui sebagai demokrasi, baik itu sistem distrik, sistem proporsional maupun campuran (*mix*), dinilai memiliki berbagai karakteristik yang memiliki berbagai sisi kelebihan dan kekurangan. Dengan demikian, pilihan sistem pemilu sangat tergantung kepada skala prioritas yang akan dituju dan karakteristik (baik politik, geografis, etnik) dari negara yang menjalankan.

Menurut Reynold, dalam perkembangan saat ini muncul sangat beragam sistem pemilu yang dijalankan di berbagai negara di dunia, setidaknya terdapat 10 varian sistem pemilu.⁹ Meskipun begitu adanya aneka jenis sistem pemilu yang berkembang, yang menunjukkan demikian kompleks dan dinamisnya praktik politik elektoral, merupakan pencabangan dari tiga keluarga besar sistem pemilihan umum: sistem pluralitas mayoritas (yang juga dikenal sebagai sistem distrik), semi proporsional dan sistem proporsional.¹⁰

Ditelisik atas fungsi-fungsi yang fundamental dari sistem pemilu, sistem pluralitas-mayoritas (distrik) dan proporsional dapat dibedakan secara jelas: Pertama, apabila sistem proporsional bertujuan sejauh mungkin untuk mencerminkan kehendak pemilih, maka sistem distrik atau pluralitas-mayoritas berusaha untuk menghasilkan mayoritas yang kokoh guna membuat stabil pemerintahan. Tipe pertama lebih menekankan perwakilan dari kehendak politik rakyat, sementara yang kedua memfokuskan pada konsentrasi kehendak ini menjadi mayoritas publik. Kedua, dari aspek keterwakilan maka secara prinsip sistem proporsional berusaha mewakili secara persis seluruh opini politik di parlemen, sedangkan sistem distrik atau pluralitas-mayoritas menitikberatkan pada keterwakilan unit-unit lokal (daerah pemilihan) mereka.¹¹

Tabel Kelebihan dan Kelemahan Sistem Pluralitas-Mayoritas

Kelebihan	Kelemahan
Mampu mempertahankan hubungan antar pemilih dan wakil-wakil mereka. Para pemilih mengetahui dengan jelas wakil mereka yang memungkinkan wakil terpilih lebih bertanggungjawab (<i>accountable</i>) supaya dapat dipilih kembali. Ini bertolak belakang dengan wakil hasil “ <i>drop-dropan</i> ” dari partai politik yang sering-kali tidak atau kurang dikenal masyarakat pemilih.	menyingkirkan partai-partai kecil dari perwakilan yang adil (karena pemenang hanya satu, partai atau calon dengan suara terbesar, maka berapa pun suara yang diperoleh partai-partai lebih kecil tidak bermakna apa pun atau akan hangus.
Pemilih lebih memiliki “kekuatan” dalam menilai daya guna (kemanfaatan) para kandidat bagi mereka nantinya, dan tidak hanya sejumlah kandidat (yang reputasi dan bahkan identitasnya kurang diketahui) yang diajukan partai.	Sangat potensial menyingkirkan kelompok-kelompok etnis minoritas dan perwakilan yang adil.

Memberi peluang bagi wakil independen (non partai) yang populer untuk dapat terpilih. Karena kontestan sangat dimungkinkan muncul dari luar partai politik	Sangat potensial menyingkirkan kaum wanita dari parlemen. Ketrampilan dan pengalaman yang lebih rendah (dibandingkan laki-laki) menciutkan peluangnya terpilih. Di berbagai negara yang menerapkan sistem ini telah membuktikan “terlemparnya” perempuan dalam proses elektoral. Apalagi sistem ini tidak mengakomodasi adanya sistem <i>quota</i> khusus bagi perempuan.
Mengarah kepada penyederhanaan persaingan hanya dua partai politik utama (umumnya berupa koalisi dari beberapa partai) yang punya landasan luas	Dalam masyarakat terpolarisasi, maka sistem ini mendorong berkembangnya partai-partai berbasis klan, etnis dan wilayah. Kondisi semakin diperburuk dengan tampilnya “tuan-tuan tanah daerah” yang berpotensi melahirkan “politisasi etnisitas”.
Dinilai mampu membuat pemerintahan partai tunggal yang “stabil” lebih lazim diterima, selain mendorong terbentuknya oposisi yang kuat di parlemen (sehingga mampu mengambil peran penyeimbang kritis kebijakan partai yang berkuasa).	Sistem distrik ini rawan manipulasi batasan pemilu berupa pemberian kesempatan secara curang kepada suatu parpol ataupun pembagian distrik secara tidak adil
Tersingkirnya partai-partai yang memiliki aspirasi dan ideologi ekstrem (karena pada umumnya mereka merupakan partai-partai kecil) untuk mendapatkan wakil dalam parlemen	
Sistem ini diminati karena sifatnya yang sederhana dan mudah dipahami	

Sumber: Andrew Reynold, “Merancang Sistem Pemilu”, dalam Juan Linz et al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat* (Bandung: Mizan, 2001), halaman 111-118.

Demikian halnya dengan sistem proporsional di dalamnya terdapat segi plus dan minusnya. Namun demikian, negara-negara demokrasi baru banyak memilih sistem ini untuk mengurangi kecenderungan eksklusiver dalam sistem pluralitas-mayoritas. Pada kenyataannya sistem ini memang lebih akomodatif terhadap berbagai minoritas politik dibandingkan sistem distrik.

Kelebihan	Kelemahan
Sangat sedikit suara yang “terbuang” dengan percuma, sebab suara-suara partai yang kecil dapat digabungkan sehingga menghasilkan wakil di parlemen. Hal ini akan meningkatkan peran serta masyarakat sebab meyakini bahwa Suaranya sekecil apa pun akan memiliki pengaruh.	Sistem ini dinilai akan menjauhkan wakil-wakil dari pemilih mereka. Sebab para pemilih tidak dapat menentukan identitas orang-orang yang akan mewakili mereka.
Memudahkan partai-partai minoritas untuk memperoleh akses perwakilan.	Memberi kekuasaan yang sangat besar kepada dewan pimpinan partai. Kedekatan dengan para pimpinan partai (dalam proporsional tertutup) akan menentukan posisi dalam daftar nomor urut partai: nomor “jadi” atau sekedar nomor “pajangan”.
mendorong partai-partai untuk mengajukan para kandidat yang lebih inklusif	memungkinkan partai-partai minoritas kecil untuk menyandera partai-partai besar dalam perundingan membentuk koalisi.
Memberikan peluang lebih lebar kepada para wakil dari budaya/ kelompok minoritas dan wanita untuk terpilih	(implikasi hal di atas) menuntun pada kebuntuan legislatif dan ketidakmampuan untuk menjalankan kebijaksanaan pada saat yang sangat dibutuhkan.
Pembagian kekuasaan antara mayoritas dan minoritas serta kelompok-kelompok kepentingan yang kuat semakin nyata.	pada satu sisi memperkuat struktur partai, disisi lain mengeksklusi individu-individu atau kelompok-kelompok individu non partai. Dengan demikian, sistem ini tidak cocok dalam masyarakat yang tidak memiliki partai (independen) atau memiliki struktur partai yang lemah dan longgar.

Sumber: Reynolds (2002), halaman 119-121.

Meskipun demikian, dengan tersedianya pilihan-pilihan sistem pemilu yang beraneka-ragam ini, beberapa ilmuwan mencoba menawarkan panduan bagi perencanaan sistem pemilu yang ideal. Robert A. Dahl misalnya mencatat adanya beberapa ketentuan dasar yang perlu dipegang oleh para perancang sistem pemilu, antara lain: perlunya sistem pemilu yang bersifat sederhana, tidak perlu takut untuk melakukan berbagai inovasi, sistem pemilu harus bersifat inklusif (mencakup), sistem pemilu diarahkan memperbesar pengaruh pemilih, dan sebagainya.¹²

Pemilu 1955: Eksperimentasi Demokrasi Liberal

Salah satu tonggak terpenting bagi terselenggaranya proses demokrasi di Indonesia setelah proklamasi kemerdekaan adalah inisiatif Hatta yang mendorong munculnya maklumat pada 3 November 1945 bagi perlunya berdiri partai-partai politik. Maklumat politik yang ditandatangani Hatta tersebut (tidak ada tandatangan Soekarno), yang kemudian dikenal dengan “Maklumat No. x” antara lain berbunyi, “Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat”.¹³ Dalam Maklumat tersebut dikemukakan juga rencana pemerintah menyelenggarakan pemilu secepatnya, yakni pada Januari 1946. Partai-partai politik, yang sebagian besar memang telah berdiri, menyambut antusias keputusan pemerintah tersebut. Inisiatif Hatta ini telah merontokkan ambisi Soekarno untuk membentuk hanya satu partai nasional.

Sebagai kelanjutan dari keputusan itu maka pemerintahan baru di Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) mempersiapkan berbagai instrumen bagi penyelenggaraan pemilu, termasuk memperdebatkan bentuk-bentuk sistem pemilu dan sistem kepartaian yang seperti apa nantinya. Kondisi politik pasca proklamasi yang jauh dari stabil dan pertarungan antar faksi-faksi dalam KNIP yang sangat keras, menyebabkan kerja-kerja KNIP tersendat. Rencana pemilu 1946 kemudian di undur menjadi pada 1948, selanjutnya di undur kembali karena meletusnya pemberontakan PKI Madiun dan agresi Belanda II. Akhirnya baru pada tahun 1953 Kabinet Wilopo berhasil menyelesaikan regulasi pemilu dengan ditetapkannya UU No.7 tahun 1953 tentang Pemilu. Pada April 1955 Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) mengumumkan bahwa Pemilu multi-partai secara nasional akan diadakan pada 29 September 1955 (untuk pemilihan parlemen) dan 15 Desember 1955 (untuk pemilihan anggota konstituante).

Pemilu 1955 adalah pemilu multi-partai, di mana partai politik, organisasi, “perkumpulan pemilih”, dan perorangan berhak mengajukan diri sebagai calon anggota Parlemen dan Konstituante, tetapi setiap calon harus didukung dengan tanda tangan pemilih yang terdaftar, 200 tanda tangan untuk calon pertama dalam suatu daftar dan 25 untuk setiap calon lainnya. Pemilu 1955 merupakan pemilu yang demokratis, selain jumlah parpol tidak dibatasi, proses pemilu berjala dengan langsung, umum, bebas dan

rahasia (luber), serta mencerminkan pluralisme dan *representativeness*.¹⁴ Sebagaimana di catat King, terdapat 100 lebih kontestan pemilu baik yang mewakili partai, kelompok maupun perorangan.¹⁵ Pada pemilu 1955 angkatan bersenjata memiliki hak pilih, namun sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 47 Tahun 1954, angkatan bersenjata dilarang berkampanye.

Sistem Pemilu 1955 adalah proporsional dengan daftar nomor urut. Terdapat fakta yang menarik tentang pencalonan dalam pemilu 1955, yaitu tidak terdapat 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 oleh partainya. Dengan demikian dapatlah diketahui bahwa partai memiliki kekuasaan yang cukup besar dalam menentukan terpilih atau tidaknya calon, sebab kewenangan penuh menetapkan dalam daftar urutan calon ada ditangan partai. Implikasinya, sebagaimana dicatat Herbert Feith, pemilu 1955 menghasilkan lebih dari sepertiga wakil adalah warga ibu kota (yang diuntungkan dengan kedekatannya dengan partai).¹⁶ Ketentuan UU Pemilu mengatakan, calon bisa terpilih lepas dari urutan namanya dalam daftar partai, kalau melalui sistem pilihan tertulis calon tersebut mendapat sebanyak 50 persen dari jatah suara (*quotient*) untuk partainya di suatu daerah pemilihan. 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.

Hal yang menarik lain dalam pemilu 1955 adalah adanya ketentuan soal penggabungan suara. Dalam ketentuan ini, dimungkinkan bagi dua partai atau organisasi kontestan pemilihan umum untuk sepakat menggabungkan sisa suara yang mereka peroleh di suatu daerah pemilihan daerah bersangkutan setelah tahap pertama pembagian kursi selesai. Pemilu 1955 menghasilkan 28 peserta pemilu, baik yang mewakili organisasi partai (parpol), kelompok, maupun perseorangan, yang berhasil memiliki wakil di parlemen. Dari jumlah perolehan suara tercatat bahwa pemilu 1955 memunculkan empat besar partai politik yang menggambarkan konstelasi ideologi nasional dengan urutan sebagai berikut: PNI (22,3%), Masyumi (20,9%), NU (18,4%), dan PKI (15,4%), yang merepresentasikan spektrum ideologi politik dominan, yakni nasionalis, islamis, dan komunis.¹⁷

Pemilu multi partai pada 1955 yang diikuti berbagai parpol dengan representasi ideologi yang sangat beragam, dari yang paling “kiri” (komunis) berwujud dalam Partai Komunis Indonesia (PKI) hingga spektrum paling “kanan” (Islam formalistik) dalam bentuk Partai Masyumi, menggambarkan suatu sistem kepartaian yang oleh Sartori disebut sebagai “pluralisme ekstrem”. Ciri-ciri pluralisme ekstrem antara lain ditandai dengan jumlah partai yang sangat banyak (lebih dari lima) dan adanya perbedaan ideologi yang tajam. Implikasinya, partai-partai susah membangun konsensus yang kuat untuk jangka panjang dan cenderung menghasilkan ketidakstabilan politik (karena besarnya potensi konfliktual antar partai).¹⁸

Proses jatuh bangun jatuh bangun pemerintahan hasil koalisi politik pasca pemilu 1955 membuktikan betapa konsensus luas sulit diwujudkan. Pertentangan ideologi yang ekstrem dan mengarah kepada “perpecahan nasional” akhirnya tidak bisa dicegah pada saat parlemen memperdebatkan masalah ideologi nasional: antara ideologi Islam atau “sekuler”. Gonyang-ganjing politik yang berkepanjangan inilah yang kemudian memunculkan inisiatif dari Soekarno yang didukung tentara untuk mengambil kebijakan drastis dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu poinnya menyerukan pembubaran parlemen. Eksperimentasi demokrasi liberal pun berakhir sudah dan masuklah era politik baru yang otoritarian di bawah panji “demokrasi terpimpin”.

Orde Lama 1959-1965: Demokrasi Totaliter dan Kematian Partai

Setelah pembubaran parlemen melalui dekret, Soekarno berupaya memunculkan kembali konsep lamanya sistem satu partai nasional. Kalau saja, Soekarno berhasil maka seluruh partai politik yang ada akan dilebur dalam sebuah partai nasional yang dinyatakan sebagai garda terdepan revolusi. Kenyataannya, konsepsi Soekarno banyak memunculkan tentangan dari parpol-parpol yang ada. Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia (PSI) pada akhirnya terpaksa bubar karena oposisinya terhadap konsep demokrasi terpimpin Soekarno. Beberapa partai lain, di antaranya Partai Nahdlatul Ulama (PNU) dan Partai Komunis Indonesia (PKI) juga menyatakan keberatannya terhadap peleburan partai-partai menjadi satu partai nasional. Menghadapi realitas yang demikian, Soekarno kemudian mengambil kebijakan yang lebih moderat: penyederhanaan partai politik. Hanya 10 partai politik yang kemudian diizinkan untuk ada.

Keberadaan jumlah partai dalam skala yang cukup moderat ini (10 partai, dibandingkan dengan saat sebelumnya yang lebih 100 partai), hampir-hampir tidak memiliki signifikansi terhadap dalam kaitannya dengan peran partai memperkuat proses demokrasi. Sebab, partai-partai yang ada pada itu telah merosot peran dan fungsinya sedemikian rupa hingga sekedar “pajangan politik”. Soekarno mengembangkan pola kepemimpinan politik yang sentralistik dan personalistik dengan mengebiri partai-partai. Hal ini dibuktikan misalnya dengan kekuasaan penuh Soekarno dalam menentukan anggota DPR GR dan menteri kabinet. Sehingga pada saat itu, keberadaan suatu sistem kepartaian ataupun sistem pemilu yang terbingkai dalam kerangka demokrasi telah lenyap sama sekali. Demokrasi terpimpin Soekarno dari 1959-1965 telah absen dari penyelenggaraan pemilihan umum. Proses elektoral, apalagi untuk memilih presiden secara demokratis sama sekali tidak diperlukan, seiring dengan pengangkatan Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Perpolitikan Indonesia, masa Soekarno, sebagaimana di catat Feith mendekati suatu autokrasi yang sempurna.¹⁹

Para pengkritik lain, terutama di kalangan oposisi, menyebut demokrasi terpimpin tidak lebih sebagai otoriterisme dan diktatorisme dengan menggunakan embel-embel demokrasi sebagai kamufase.²⁰ Sistem perpolitikan yang dikembangkan Soekarno ini memiliki banyak kesamaan dengan beberapa ciri sistem “demokrasi totaliter” yang dikemukakan Carter dan Hertz. Menurut Carter dan Hertz, praktik demokrasi totaliter ditandai dengan beberapa ciri penting di antaranya: penguasa lebih cenderung kepada rezim satu partai, tetapi dalam beberapa hal tertentu oposisi terhadap program diizinkan, rezim seperti ini kadang-kadang juga lebih senang meleburkan oposisi dari pada membubarkan, selain itu penguasa terus mencoba memperoleh dukungan dari mayoritas atau seluruh masyarakat dengan memanfaatkan popularitasnya dan pengakuan internasional.²¹

Orde Baru: Pemilu-Pemilu Minus Demokrasi

Pada masa Demokrasi Terpimpin, pemilihan umum meskipun beberapa kali dijanjikan akan diselenggarakan tetapi pada kenyataannya tidak pernah berlangsung. Selanjutnya, pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto menjanjikan penyelenggaraan pemilu selesaknya. Pemilu pertama dilaksanakan tahun 1971 dengan diikuti

sebanyak 10 organisasi peserta pemilu. Kemudian secara reguler pemilu-pemilu Orde Baru berlangsung setiap lima tahunan dari 1977, 1982, 1987, 1992, dan terakhir 1997.

Pemerintahan Orde Baru sendiri semenjak awal memiliki pandangan yang negatif terhadap partai-partai politik, sehingga berusaha sekuat tenaga mencegah partai politik memegang peranan penting secara nasional. Berbagai upaya terus-menerus dilakukan untuk memperlemah peran dan kedudukan partai politik. Beberapa pandangan negatif pemerintah terhadap partai politik, sebagaimana dicatat Liddle antara lain, bahwa partai politik lebih berorientasi pada ideologi dari pada program, memperuncing ketegangan ideologis dalam masyarakat, para elite lebih mementingkan dirinya sendiri dari pada kesejahteraan masyarakat, dan menjadi sumber ketidakstabilan pemerintah.²²

Dalam konteks “anti-partai” semacam itulah pemilu-pemilu Orde Baru diselenggarakan. Kemenangan Golkar tentu saja bukan dari hasil kontestasi dalam pemilu yang bersifat *fair* dan demokratis. Pemihakan pemerintah, dalam hal ini melalui aparat tentara dan birokrasi, menjadi faktor penentu bagi kemenangan Golkar terutama pada awal Orde Baru. Selain melakukan represi dan berbagai intervensi terhadap partai politik, hal penting yang dilakukan pemerintah untuk menjamin kemenangan Golkar adalah melalui desain aturan main pemilu yang lebih menguntungkan bagi Golkar.

Terdapat berbagai bukti terjadinya distorsi atas format pemilu selama kurun Orde Baru yang menyebabkan proses politik tersebut jauh dari sifat demokratis. Terdapat beberapa regulasi yang digunakan sepanjang pemilu-pemilu Orde Baru. Dari pemilu 1971 hingga pemilu 1982, regulasi yang digunakan adalah UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum. Kemudian, pemilu 1987 hingga 1997 menggunakan ketentuan dalam UU No. 1 tahun 1985 tentang Pemilu. Dalam regulasi tersebut sistem pemilu yang digunakan adalah memakai sistem proporsional sebagai dasar. Namun tidak secara tegas disebutkan bahwa sistem pemilu menggunakan sistem proporsional. Bahkan Pada Pasal 5 ayat (1) UU No. 58 Tahun 1969 disebutkan bahwa “*Jumlah anggota DPR yang dipilih bagi tiap daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan imbangannya jumlah penduduk yang terdapat dalam daerah pemilihan tersebut*”. Pada Pasal 4 sebelumnya disebutkan bahwa daerah pemilihan anggota DPR adalah Daerah Tingkat

I. Dalam praktiknya, sistem pemilu Orde Baru menerapkan sistem proporsional tertutup di mana masyarakat memilih tanda gambar peserta pemilu dan pimpinan partai memegang peranan dominan dalam penentuan urutan daftar calon legislatif (caleg).

Meskipun undang-undang yang mengatur pelaksanaan pemilihan umum beberapa kali mengalami perubahan tetapi tidak menunjukkan perbaikan signifikan ke arah sistem pemilu yang lebih demokratis. Hal penting yang tidak dapat dipisahkan dari regulasi pemilu adalah masih kentalnya rekayasa politik pemerintah yang tidak menghendaki demokratisasi sistem pemilu, secara jelas ini terlihat dalam ketentuan pembatasan jumlah partai politik, pelaksanaan ketentuan masa mengambang, pembinaan organisasi peserta pemilih oleh pemerintah, maupun ketentuan penelitian khusus atau litsus.²³

Tidak hadirnya sistem pemilu yang benar-benar demokratis harus diletakkan dalam konteks paradigma dasar sistem politik Orde Baru yang melihat membina kestabilan politik merupakan prioritas utamanya.²⁴ Secara pragmatik, desain sistem pemilu yang ada mengarah kepada penciptaan pemerintahan yang kuat dengan mengabaikan arti penting partisipasi masyarakat. Terkait dengan praktik penyelenggaraan pemilu era Orde Baru, LIPI mencatat beberapa sumber distorsi dalam pemilu Orde Baru:

- 1) Campur tangan yang dominan dari pemerintah dalam hampir semua aspek penyelenggaraan pemilu, baik di tingkat struktur/kelembagaan maupun prosesnya.
- 2) Pembedaan secara kategoris antara “partai” (dalam hal ini PPP dan PDI) dan “golongan” (dalam hal ini Golkar) sebagai organisasi-organisasi peserta pemilu.
- 3) Munculnya pemihakan terselubung maupun terang-terangan pemerintah atas Golkar di satu pihak dan diskriminasi terhadap dua parpol yang ada dipihak lain.
- 4) Pengingkaran terhadap berlakunya pengawasan independen atas proses pemilu.²⁵

Selain itu, Haris menambahkan adanya beberapa karakteristik pemilu-pemilu Orde Baru berupa kecenderungan negara, melalui birokrasi (sipil maupun ABRI), mempertahankan kontrol, pengendalian, dan “penguasaan”-nya atas unsur-unsur masyarakat. Pengendalian dan kontrol ini antara lain berwujud dalam lembaga pembina politik di mana hampir

semua jajaran atau unsur pembina politik adalah tentara dan persiapan tentara. Implikasinya, partai politik tidak bisa mandiri secara internal. Selanjutnya, adanya format politik yang jelas-jelas secara sistemik didesain untuk memenangkan Golkar. Hampir tidak ada peluang bagi “partai-partai swasta”, PPP dan PDI, untuk berkompetisi secara *fair*, apalagi memenangkan pemilu. Struktur kepanitiaan penyelenggara pemilu didominasi unsur-unsur pemerintah, yang *nota bene* adalah pengurus Golkar di tingkatan masing-masing. Demikian pula dalam proses pemilu dan penghitungannya dimonopoli oleh birokrasi yang dirancang untuk memenangkan Golkar. Terakhir, adanya kecenderungan pemaksaan kehendak oleh segenap unsur kekuatan korporatif Orde Baru untuk selalu memenangkan Golkar. Terdapat pandangan yang picik dan ironis “kemungkinan Orde Baru” diparalelkan dengan kemenangan Golkar dalam pemilu-pemilu.²⁶

Pemilu yang tidak demokratis masa Orde baru juga ditandai dengan dominasi pemerintah dalam lembaga-lembaga penyelenggara pemilu. Seperti dicatat Harris, selaku pelaksana pemilu, dalam pemilu-pemilu Orde Baru, pemerintah sudah memiliki LPU (Lembaga Pemilihan Umum), panitia pemilihan dan panitia pengawas dari pusat hingga daerah. Pada tingkat struktur, pemerintah -karena begitu dominannya sesungguhnya merupakan pelaksana tunggal pemilu, sebab unsur organisasi peserta pemilu (PPP dan PDI) meskipun terakomodasi di dalamnya tetapi sangat minoritas dan marginal kedudukannya. Birokrasi yang mendominasi lembaga pelaksana pemilu tidak lebih sebagai “kepanjangan tangan” Golkar dan ujung-ujungnya lembaga pelaksana pemilu tersebut seperti sekedar di desain bagi kemenangan Golkar. Hal inilah yang menyebabkan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap netralitas lembaga pelaksana pemilu, sekaligus sebagai bukti kuat rendahnya kualitas demokrasi dalam pemilu-pemilu masa Orde Baru.²⁷

Kuatnya campur tangan dan kontrol pemerintah dalam pemilihan umum dan kehidupan kepartaian selanjutnya menghasilkan sistem kepartaian yang dikemukakan Afan Gaffar sebagai sistem kepartaian yang hegemonik. Beberapa faktor penting yang mempengaruhi pembentukan sistem kepartaian hegemonik tersebut antara lain: *Pertama*, munculnya aparatus keamanan yang represif yang ditujukan menjaga stabilitas politik. *Kedua*, berlangsungnya proses depolitisasi masyarakat. *Ketiga*, peming-

giran dan pelemahan partai politik. *Keempat*, pembuatan atau desain undang-undang pemilihan umum yang menjamin kemenangan Golkar yang didukung penuh oleh pemerintah dan militer.²⁸

Model sistem pemilu-pemilu Orde Baru yang menganut prinsip perwakilan berimbang dan *stelsel* daftar, pada satu sisi memperkuat kembali peranan partai politik dalam penentuan daftar urut calon, yang berimplikasi besar bagi terpilih atau tidaknya calon, disisi lain hanya menghasilkan wakil-wakil rakyat yang “mengambang” alias tidak dikenal atau mengakar dalam masyarakat.²⁹ Hal ini tidak mengherankan karena proses pencalonan yang berlangsung dalam sistem tersebut bersifat *top down*, dan bukan usulan dari bawah, *bottom up*, (masyarakat). Dengan kontrol pemerintah yang kuat atas partai politik maka campur tangan pemerintah juga sering-kali tidak terelakkan dalam penyusunan daftar calon dari parpol. Beberapa politisi kritis umumnya terhalangi atau bahkan gagal masuk daftar calon akibat campur tangan pemerintah.

Dalam sistem pemilu dan kepartaian yang didesain bagi kemenangan Golkar, maka partai politik peserta pemilu lainnya (setelah fusi 1973), yakni PPP dan PDI, tidak mampu menjalankan peran dan fungsinya secara optimal sebagai partai politik. Kedua partai tersebut hanya muncul sebagai “figuran politik”. Kosongnya kompetisi politik yang sebenarnya dalam pemilu-pemilu Orde Baru, di mana para kontestan mendapatkan peluang yang sama dan bersaing secara *fair* untuk tampil menjadi pemenang, memperlihatkan bahwa klaim demokratis terhadap sistem pemilu dan kepartaian yang berlangsung adalah bersifat semu, yang menghasilkan apa yang diistilahkan T.J. Pempel sebagai bentuk demokrasi yang tidak wajar (*uncommon democracy*) yang ditandai dominasi satu partai penguasa.³⁰

Masa Reformasi: Pemilu-Pemilu Plus Demokrasi

Terjadinya reformasi demokrasi 1998 yang mengakibatkan Soeharto mundur, telah memunculkan kembali tuntutan ke arah perubahan mendasar berbagai regulasi yang mengatur pemilihan umum (pemilu) dan kepartaian. Aspirasi yang paling mengemuka ketika itu adalah tuntutan penyelenggaraan pemilu yang bersifat demokratis dan melibatkan banyak partai politik (multi-partai). Sistem pemilu dan kepartaian Orde Baru tidak dapat dipertahankan lagi dalam lingkungan baru yang demokratis tersebut. Tuntutan masyarakat yang menghendaki perubahan regulasi

pemilu dan kepartaian tidak terbendung lagi. Habibie yang menjabat presiden menggantikan Soeharto merespons dengan cepat dinamika politik yang berkembang tersebut.

Dalam kondisi euforia politik muncul beraneka-ragam aspirasi terkait perubahan sistem pemilu dan kepartaian yang bagaimana yang terbaik bagi kelangsungan demokratisasi. Berbagai pemikiran dari yang moderat hingga yang radikal bermunculan untuk menawarkan pembaruan sistem pemilu dan kepartaian. Kelompok pro demokrasi “garis keras” yang menuntut perubahan-perubahan radikal dengan menyingkirkan apa pun yang “berbau” Orde Baru, akhirnya tidak bisa berbuat banyak karena tenggelam oleh kekuatan pro demokrasi moderat yang disuarakan kelompok-kelompok masyarakat yang lebih luas, yang menghendaki perubahan secara konstitusional.³¹ Konsekuensinya, arus perubahan politik bermuara di lembaga perwakilan DPR/ MPR yang *nota bene* merupakan “warisan” Orde Baru hasil pemilu 1997.

Namun begitu, DPR yang tengah merosot legitimasinya berada dalam posisi politik yang lemah. Dalam situasi demikian, hampir-hampir tidak ada pilihan lain yang lebih baik bagi parlemen kecuali harus mengakomodasi berbagai tuntutan dalam masyarakat. Peluang inilah yang dimanfaatkan dengan baik oleh elemen-elemen masyarakat untuk memasukkan agenda perubahan politik, termasuk regulasi pemilu dan kepartaian.

Salah satu desakan utama reformasi adalah percepatan pemilu yang bersifat demokratis dan multi partai. Pada awal reformasi, berbagai kekuatan reformasi atau pro demokrasi mendesak untuk dilakukan perubahan mendasar terhadap sistem pemilu untuk menggantikan sistem yang lama yang terkesan sangat tidak kompetitif. Apalagi sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional tertutup. Pemilih tidaklah tahu siapa yang dipilih kecuali partai politiknya atau Golongan Karya. Oleh karena itu tuntutan agar sistem yang tidak demokratis tersebut diubah begitu kuat dan memaksa pemerintah dan DPR untuk mewujudkan kehendak masyarakat agar sistem yang digunakan lebih demokratis atau setidaknya bersifat kompetitif di antara peserta pemilu.

Pemerintah sendiri bergerak dengan lebih cepat menghadapi kecangganya tuntutan reformasi aturan main pemilu dan kepartaian. Dalam upayanya membangun citra sebagai pemerintahan yang reformis dan mendukung demokrasi, Pemerintah kemudian membentuk Tim Tujuh untuk mempersiapkan teknis pemilihan umum.³² Dinamakan Tim Tujuh karena

terdiri dari tujuh orang) yang mendapat tugas merumuskan pokok-pokok pikiran reformasi undang-undang politik, antara lain menyangkut regulasi sistem pemilu dan kepartaian. Tim ini memberi masukan kepada pemerintah tentang berbagai aspek yang dibutuhkan dalam penyusunan UU tentang Pemilu yang baru, yang menyangkut soal tentang penyelenggaraan Pemilu mulai dari persiapan, pelaksanaannya, pelaksanaannya, pengawasannya, hingga penghitungan suaranya yang menghasilkan para anggota lembaga perwakilan.

Menolak Sistem Distrik, Mempertahankan Sistem Proporsional

Pada waktu tersebut muncul berbagai persoalan penting menyangkut aspek-aspek regulasi pemilihan umum dan kepartaian yang menjadi perdebatan dalam masyarakat luas, termasuk di kalangan akademisi dan pelaku politik. Dari beberapa persoalan yang ada sekurangnya terdapat tiga masalah pokok: *Pertama*, menyangkut bagaimana menjalankan komitmen umum penyelenggaraan pemilu yang demokratis. *Kedua*, masalah siapa atau lembaga seperti apa sebagai penyelenggara pemilu. *Ketiga*, soal pilihan sistem pemilu apa yang paling cocok. *Keempat*, daerah pemilihan dan alokasi kursi, serta, *Kelima*, persyaratan-persyaratan bagi parpol untuk dapat ikut serta pemilu.

Mengawali pembicaraan tentang sistem pemilu tahun 1998, terdapat perbedaan yang mencolok antara draf RUU Pemilu dari pemerintah dan pandangan tiap-tiap fraksi. Pemerintah mengajukan sebuah sistem yang berbeda sama sekali dengan sistem proporsional yang sebelumnya digunakan yakni sistem distrik dengan kombinasi Sistem proporsional. Dalam pengantar pemerintah dinyatakan bahwa “untuk menjamin legitimasi badan permusyawaratan/perwakilan rakyat, maka sebagian besar anggota DPR, yaitu 495 orang dari 550 orang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu yang kompetitif dan adil dengan sistem distrik yang disempurnakan oleh, dan dikombinasikan dengan sistem proporsional.”³³ Sistem ini memperoleh tanggapan beragam dari fraksi-fraksi, tetapi pada umumnya mempersoalkan alasan-alasan dibalik penawaran sistem distrik tersebut.

Di antara 3 kontestan pemilu Orde Baru, hanya Golkar yang menyambut positif tawaran sistem distrik tersebut karena dianggap mekanisme yang paling demokratis. PPP dan PDI dengan tegas menolak. Mereka menolak penerapan sistem distrik dalam pemilu 1999 sebab khawatir Golkar

yang telah memiliki jaringan nasional sangat luas dan tokoh-tokoh yang sangat populer bakal menyapu bersih dalam pemilihan elektoral ditingkat distrik. Beberapa kecurigaan juga muncul bahwa munculnya gagasan sistem distrik merupakan akal-akalan Golkar, dengan dukungan pemerintahan transisional Habibie, untuk memenangkan pemilu.³⁴

Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) dengan tegas menolak sistem distrik yang ditawarkan Pemerintah meskipun memahami bahwa sisa suara akan tetap dikonversi menjadi kursi dengan perincian 68 kursi yang diperoleh dari sistem proporsional dari total kursi 495 yang terbagi ke dalam 427 distrik. Dalam pandangan umumnya Fraksi Persatuan Pembangunan menyatakan “kombinasi tersebut belum juga menjawab fakta, betapa sistem distrik tidak cocok dengan kondisi obyektif yang ada di Indonesia”.³⁵

Fraksi Karya Pembangunan dalam pandangan umumnya menyatakan bahwa secara prinsip setuju dengan pelaksanaan pemilu yang praktis tetapi perlu diuji di lapangan. Terkait dengan sistem Pemilu, FKP berpendapat bahwa Indonesia yang belum berpengalaman mempraktikkan sistem distrik walaupun akan dikombinasikan dengan sistem proporsional seperti yang direncanakan, perlu pembahasan yang berhati-hati dalam menentukan pilihannya.³⁶ Terakhir Fraksi PDI menanggapi sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional tersebut menyatakan harus dibicarakan secara lebih mendalam. Alasan utamanya adalah sempitnya waktu untuk sosialisasi apalagi sudah lebih 30 tahun sistem yang digunakan adalah sistem proporsional. Selain itu Fraksi PDI mempertanyakan secara teknis persiapan penyelenggaraan pemilunya dengan digunakannya sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional.

Setelah melalui perdebatan panjang maka akhirnya terdapat kompromi dengan memberlakukan sistem kombinasi proporsional dengan sistem *stelsel* daftar ditingkat II (Kabupaten atau Kota) dengan keterpilihan berdasarkan nomor urut (bukan jumlah suara terbesar). Dalam aturan main yang demikian, pengaruh pimpinan parpol sangat dominan dalam menentukan terpilih atau tidaknya calon anggota legislatif. Sebab, peletakan pada “nomor jadi” atau “nomor figuran” sepenuhnya berada ditangan pimpinan parpol.

Demokratisasi Pemilu dan Ambivalensi

Adanya kompromi-kompromi politik juga terlihat jelas dalam soal penentuan keanggotaan penyelenggara pemilu. Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu memiliki keanggotaan yang bersifat campuran, wakil dari pemerintah, perwakilan akademisi, dan perwakilan dari masing-masing partai politik peserta pemilu. Pemilihan umum 1999 akhirnya diikuti oleh 48 partai politik di antara lebih 150 parpol yang mendaftar. Dengan demikian, pemilu pertama reformasi ini merupakan “titik balik” kembalinya proses elektoral multi partai sebagaimana berlangsung pada 1955. Seorang Indonesianis asal Amerika, Dwight Y. King, bahkan mencatat banyak keserupaan dan kesinambungan di antara dua pemilu tersebut.³⁷

Dari 48 parpol kontestan pemilu 1999 muncul lima partai besar dan sedang (perolehan suara di atas 5%), yakni: PDI-P, Golkar, PKB, PPP dan PAN. Selain itu tercatat hanya 21 parpol yang berhasil memperoleh wakil di parlemen. Dengan basis dukungan yang lebih besar di luar Jawa, Golkar, PPP dan PAN mendapat keuntungan lebih banyak kursi di parlemen. Sebab, bilangan pembagi pemilih (BPP) di luar Jawa relatif lebih kecil dibandingkan BPP di Jawa yang menjadi Sumber dukungan bagi PDIP dan PKB.³⁸ Fenomena yang hampir sama terulang kembali pada pemilu 2004.³⁹

Dalam pembahasan RUU Pemilu 2004 berbagai dinamika penting juga berlangsung. Beberapa usulan yang muncul antara lain: FPDIP mengusulkan agar sistem pemilu menggunakan sistem proporsional NTSV (*nontransferable vote*). Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah para pemilih terutama bagi mereka yang buta huruf dan menghindari kebingungan pemilih kalau terdapat nama yang sama dan sebagainya. Menurut PDIP, dalam kerangka memfasilitasi kuatnya kepercayaan masyarakat pada sistem politik, maka UU pemilu nantinya harus *simple*, *feasible*, dan menumbuhkan *trust* tanpa harus mencederai prinsip OPOVOV dan logika perwakilan orang dan ruang.⁴⁰

Sedangkan Fraksi Partai Golkar (FPG) yang menjadi terbesar kedua hasil Pemilu 1999 mempertanyakan tentang gambaran Operasional dari bekerjanya sistem proporsional dengan daftar terbuka. Fraksi ini berpandangan bahwa suatu sistem pemilu memiliki kelebihan dan kekurangan baik sistem proporsional maupun sistem distrik. Tetapi yang terpenting adalah bagaimana pelaksanaan dari Pemilu itu sendiri. Upaya

membuat sistem pemilu yang merupakan penggabungan dari sistem proporsional dan distrik dikhawatirkan menimbulkan kerumitan dalam penerapannya.⁴¹

Penekanan lain dari FPG tentang sistem pemilu adalah bagaimana masyarakat dapat melakukan pengawasan/kontrol langsung terhadap para wakilnya di lembaga legislatif. Karena masalah besar dalam hubungan antara wakil dan yang diwakili bukan sekadar pada bagaimana rakyat memilih wakilnya tetapi juga soal pengawasan terhadap wakilnya.⁴²

Sebagaimana pembahasan dalam penyusunan RUU Pemilu 1999, berbagai lobi-lobi politik pada akhirnya menjadi sarana paling efektif dalam menemukan kompromi bersama soal detail sistem pemilu 2004. Untuk pemilu legislatif disepakati menggunakan sistem *proportional list* atau *open list system* di mana pemilih wajib mencoblos tanda gambar partai politik atau mencoblos tanda gambar dan nama calon legislatif.⁴³ Pada kenyataannya, mekanisme ini tidak jauh berbeda dalam praktik dengan pemilu sebelumnya. Sebab, nomor urut memegang peranan menentukan dalam pemilihan anggota parlemen. Akibatnya, persoalan “nomor jadi” atau sekedar “nomor figuran” masih mengemuka.⁴⁴ Faktor kedekatan pribadi dengan elite-elite pimpinan partai, sekali lagi, memegang peranan paling menentukan dalam proses penempatan para caleg pada “nomor jadi”.⁴⁵ Tentu dari segi ini, regulasi yang baru tidak lebih maju dibandingkan yang sebelumnya.⁴⁶ Pada aspek daerah pemilihan juga terdapat perubahan, pada pemilu 2004 daerah pemilihan untuk pemilu legislatif adalah gabungan kabupaten/kota.

Sebagaimana sebelumnya, regulasi yang baru juga mengatur pembatasan terhadap parpol peserta pemilu melalui mekanisme *electoral threshold*. Bedanya adalah naiknya jumlah ambang batas (*electoral threshold*) dari 2% menjadi 3% (Pasal 316 UU No.12 tahun 2003). Sayangnya, ketentuan *electoral threshold* yang tujuannya penyederhanaan partai ini dalam praktiknya tidak efektif bahkan kontraproduktif. Beberapa partai politik yang gagal mencapai ambang batas suara 2% dalam pemilu 1999 dan karenanya, sesuai dengan aturan, tidak berhak mengikuti pemilu berikutnya (2004) menyiasatinya dengan “menukar baju” dengan cara mengubah nama partai tetapi dengan struktur kepengurusan yang tidak jauh berbeda dengan yang lama. Misalnya, Partai Keadilan (PK) yang hanya mendapatkan 1,36% menambahkan nama “Sejahtera” menjadi Partai Keadilan Se-

jahtera (PKS) untuk diakui sebagai partai baru dan berhak mengikuti pemilu 2004. demikian halnya dengan Partai Keadilan dan Persatuan (PKP) berubah tampilan menjadi Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), juga Partai Nahdlatul Ummah (PNU) berubah nama menjadi Partai Persatuan Nahdlatul Ummah (PPNU). Terbukti kemudian dengan cara “akal-akalan” ini mereka berhasil lolos sebagai peserta pemilu. Kejadian seperti ini membuktikan bagaimana regulasi kepartaian masih banyak mengandung kelemahan. Dengan demikian, ketentuan *electoral threshold* menjadi hampir tidak memiliki makna yang signifikan.

Demikian halnya, ketentuan *electoral threshold* pada UU No.12 tahun 2003 yang mengatur kepesertaan parpol dalam pemilu 2009, ternyata juga gagal dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pada awalnya beberapa partai yang gagal mendapatkan 3% suara dalam pemilu 2004, dan karenanya terkena sanksi untuk gagal menjadi peserta pemilu 2009 mencoba melakukan trik yang sama dengan “berganti baju”. Partai Bulan Bintang (PBB) misalnya yang hanya memperoleh 1,94%, telah menyiapkan “baju baru” dengan hanya membalik nama partai menjadi Partai Bintang Bulan (PBB) untuk menyatakan diri sebagai partai baru dan berhak mengikuti pemilu 2009. Berbeda dengan kasus sebelumnya, “pembatalan” ketentuan *electoral threshold* untuk menjadi peserta pemilu 2009 lebih disebabkan unsur kompromi politik para politisi di Senayan.⁴⁷

Undang-undang No.10/2008 tentang pemilihan DPR, DPD, dan DPRD memperlihatkan aroma pragmatisme dan kompromi-kompromi politik, termasuk yang melibatkan partai-partai “gurem” yang seharusnya terlikuidasi untuk mengikuti pemilu 2009. Melalui pasal 316 UU No.10/2008 ketentuan *electoral threshold* 3% yang dinyatakan UU No.12/2003 dianulir dengan ketentuan baru bahwa semua parpol yang memiliki kursi di DPR RI hasil pemilu 2004 dapat mengikuti pemilu 2009. akibatnya, partai-partai politik yang suaranya kurang 3% tapi memiliki kursi di DPR (meskipun hanya 1 kursi), antara lain: Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Pelopor, dan beberapa lainnya, mendapatkan “tiket gratis”, menjadi peserta pemilu 2009.⁴⁸ Kondisi ini semakin diperburuk lagi dengan lolosnya gugatan tujuh (7) partai “gurem” yang tidak mendapatkan kursi sama sekali melalui Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan ketentuan Pasal 316 UU No. 10/2008, sehingga mereka pun berhasil melenggang

menjadi peserta pemilu 2009. Wal hasil, jumlah peserta pemilu 2009 semakin membengkak menjadi 34 partai politik dibandingkan pemilu 2004 yang diikuti 24 parpol.

Berbeda dengan pemilu 1999, terdapat beberapa perkembangan baru dalam pemilu 2004 karena pemilu yang terakhir juga memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan pemilihan Presiden secara langsung. Lebih dari itu, sejak 2005 juga mulai diterapkan pemilihan secara langsung kepala daerah (baik untuk gubernur maupun bupati/Walikota). Sistem pemilihan untuk anggota DPD adalah *simple majority* dengan *multimember constituency* (berwakil banyak). Dengan demikian keterpilihan anggota DPD merujuk kepada urutan empat besar suara terbanyak, sebab representasi tiap provinsi adalah 4 anggota DPD terpilih. Sedangkan untuk pemilihan presiden menerapkan sistem pemilihan dua ronde (*two round*) dengan putaran pertama menggunakan sistem pluralitas mayoritas, dengan mengambil dua pemeroleh suara terbesar untuk kemudian dikontestasikan dalam pertarungan babak kedua dengan sistem *run off majority*.⁴⁹ Di mana kandidat pemeroleh suara terbesar babak kedua dinyatakan sebagai pemenang. Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla dinyatakan menang dengan mengalahkan pasangan Mega-Hasyim.

Demikian halnya menyangkut komposisi keanggotaan penyelenggara pemilu 2004, terdapat perubahan penting dibandingkan regulasi sebelumnya. Apabila KPU pada pemilu 1999 sebagian besar keanggotaannya berasal dari partai-partai politik peserta pemilu, dalam pemilu 2004, KPU tidak lagi beranggotakan wakil-wakil parpol tetapi berasal dari individu nonpartisan yang dipilih DPR. Perubahan lain yang menggambarkan proses yang lebih demokratis adalah dihilangkannya wakil militer di parlemen.⁵⁰

Kesimpulan

Ada yang berubah dan ada yang tetap dari pemilu-pemilu di Indonesia sejak 1955 hingga pemilu 2009 ke depan, baik menyangkut regulasinya maupun, tentu saja, partai-partai yang menjadi peserta pemilu. Ada beberapa kesimpulan yang penting untuk dicatat dalam tulisan ini.

Pertama, soal sistem pemilu. Bagaimana dan seperti apa praktik sistem pemilu dari satu pemilu ke pemilu lainnya? Penulis menyimpulkan bahwa perubahan-perubahan yang berlangsung dalam aras sistem pemilu adalah perubahan yang evolusioner di mana secara umum sistem pemilu yang

diterapkan dari semua pemilu parlemen yang pernah berlangsung di tanah air masih tetap: sistem proporsional. Hanya saja berubah dari satu varian proporsional ke varian proporsional lainnya. Misalnya, dari proporsional tertutup ke arah proporsional terbuka. Juga termasuk perubahan daerah pemilihan: dari provinsi kemudian kabupaten/kota, terakhir gabungan kabupaten/ kota. Indonesia, setahu penulis, belum memiliki pengalaman menerapkan sistem pluralitas mayoritas (distrik) untuk pemilihan parlemen.

Kedua, dari aspek jarak dan fragmentasi ideologi, maka pemilu pasca reformasi 1999, 2004, dan 2009 memunculkan beberapa fenomena yang mirip dengan pemilu 1955, yakni adanya fragmentasi dan jarak ideologi yang sangat lebar. Namun skala fragmentasi dan jarak ideologi ini lebih moderat, tidak ada lagi partai yang secara eksplisit menganut ideologi komunis (seperti halnya PKI) ataupun partai Islam garis keras yang menginginkan negara agama (seperti Masyumi dan PNU) sebagai peserta pemilu di era reformasi. Selain itu, tidak hadir juga, setidaknya sampai saat ini, partai politik peserta pemilu yang membangun basis berdasarkan etnisitas, kesukuan, dan kedaerahan.⁵¹ Partai-partai peserta pemilu baik yang mengklaim sebagai nasionalis maupun agama lambat laun semakin bergeser ke titik tengah atau menjadi semakin moderat. Pada hemat penulis, perkembangan ini tentu saja bersifat positif sebab munculnya *sentiment* dan isu-isu yang berasaskan kedaerahan (secara sempit), etnisitas, ataupun keagamaan yang eksklusif, tidak menguntungkan bagi penguatan demokrasi dalam masyarakat yang majemuk seperti di Indonesia saat ini.

Ketiga, meskipun pada tataran perubahan sistem pemilu bersifat bertahap dan evolusioner), tetapi sulit untuk dibantah bahwa perkembangan dari pemilu Orde Baru ke pemilu-pemilu pasca Orde Baru, semakin meningkat kualitas dan derajat demokrasinya. Beberapa bukti menunjukkan ini: jumlah parpol yang tidak lagi terlalu dibatasi, kenetralan lembaga penyelenggara pemilu (bandingkan KPU saat ini misalnya dengan LPU masa Orde Baru di bawah kewenangan Depdagri), tidak adanya lagi *free pass* buat tentara di parlemen, adanya pengawasan dari lembaga independen. Peningkatan kualitas demokrasi juga bias dilihat pada pemilu 2009 nanti dibandingkan dua pemilu era reformasi sebelumnya (1999 dan 2004). Apabila sebelumnya, nomor urut begitu sakti untuk menjadikan caleg terpilih menjadi anggota parlemen, maka kini digantikan dengan

jumlah suara terbanyak yang diraih caleg. Penting dicatat perubahan fundamental ini justru tidak lahir dari para politisi di parlemen, tetapi melalui Mahkamah Konstitusi.

Keempat, lembaga-lembaga di luar parlemen semakin memberikan kontribusi penting dalam mendemokratisasikan proses elektoral (pemilu). Terutama telah diperlihatkan oleh Mahkamah Konstitusi. Lembaga ini jugalah yang akhirnya membolehkan calon independen bertarung dalam pemilihan kepala daerah. Perubahan fundamental lain yang memperkuat demokrasi di tanah air terjadi dengan penerapan pemilihan presiden dan wakil presiden langsung sejak 2004, yang kemudian semakin diperkokoh dengan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Demikian halnya, beberapa individu baik dari kalangan LSM maupun akademisi dengan keterlibatannya yang sangat aktif menggugat regulasi-regulasi pemilu yang tidak demokratis dan tidak aspiratif, merupakan perkembangan yang perlu diapresiasi dan mendapatkan dukungan. Suara-suara yang kencang untuk memunculkan calon independen (dalam pilkada sudah berhasil tetapi dalam pemilihan presiden, masih berjalan), di tengah partai-partai politik yang krisis legitimasi, banyak digemakan oleh individu-individu aktivis ini.

Kelima, sebagai tulisan awal deskriptif dan masih bersifat umum (*general*), beberapa isu-isu spesifik serta penting tentang sistem pemilu dan kepartaian di Indonesia dari dulu hingga sekarang, secara sengaja tidak dibahas secara rinci. Karenanya, masih sangat diperlukan berbagai penelitian dan penulisan yang detail juga mendalam atas beberapa subyek yang spesifik (baik tematik maupun berdasar kurun waktu) terkait dinamika pemilu dan kepartaian di Indonesia. Berbagai perspektif tentu saja masih menantang untuk dipergunakan sehingga lebih memperkaya khazanah studi politik di tanah air.

Catatan Kaki

1. Lihat: John Harris, Kristian Storke, Olle Tornquist, *Politisasi Demokrasi: Politik Lokal Baru* (Jakarta, Demos, 2005), h. vii.
2. David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global* (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004), h. 3.
3. John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan CCSS, 2002), h. 206-207.
4. Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999), h. 15.
5. Giovanni Sartori, *Partes and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge, Cambridge University Press, 1976), hal, 230.

6. T.J. Pempel, *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1990). Beberapa varian lain karakteristik partai-partai politik dan system kepartaian yang umumnya berkembang di negara-negara non demokrasi atau semi demokrasi, dapat dibaca dalam: Alan Ware, *Political Parties and Party System* (New York, Oxford University Press, 1999), h. 126.
7. Adanya regulasi yang bersifat membatasi adanya persaingan peserta pemilu secara *fair* dalam pemilu-pemilu awal Orde Baru dan ketidaknetralan pemerintah dalam pemilu, secara lebih rinci dapat dibaca dalam disertasi Afan Gaffar yang telah dibukukan, *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), h. 36-50.
8. Arend Liphart (1995), sebagaimana dikutip dalam Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 255.
9. Andrew Reynold, "Merancang Sistem Pemilu", dalam Juan Linz et al, *Menjaubi Demokrasi Kaum Penjahat* (Bandung: Mizan, 2001), h. 111-112.
10. AAGN Ari Dwipayana, "Mengenal Beberapa Sistem Pemilu", *Makalah*, tp thn., h. 4. Dengan merujuk Reynold and Reilly (1997), tercatat ada sembilan (9) jenis turunan sistem pemilu, yaitu: *First Past The Post* (FPTP), *Block Vote* (BV), *Alternative Vote* (AV), *Two Round System* (TRS). Ketiganya masuk dalam keluarga *plurality-majority*. Lalu, *Parallel System* dan *Single Non-Transferable Vote* (PS), keduanya masuk dalam keluarga sistem semi proporsional. Juga, *List Proportional*, *Mixed Member Proportional* (MMP) dan *Single Transferable Vote* (STV), yang masuk dalam keluarga sistem proporsional.
11. Aurel Droissant, Gabriele Bruns, Meri John (editor), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur* (Jakarta: FES Indonesia, 2002), h. 11.
12. Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat* (Jakarta: YOI, 2001), h. 263.
13. ¹³ Selengkapnya dapat dibaca dalam: Daniel Dhakidae, *Partai-partai Politik di Indonesia: Ideologi, Strategi dan Program* (Jakarta: Kompas, 1998). Dinyatakan sebagai bernomor "x" antara lain dengan alasan "nomor sebenarnya tidak diketahui atau hilang". Maklumat tersebut memunculkan berbagai interpretasi dan kontroversi di kalangan akademisi hingga kini. Lihat, M. Zaki Mubarak, "Demokrasi dan Kediktatoran: Sketsa Pasang Surut Demokrasi di Indonesia," dalam *Jurnal Politika* (Jakarta: ATI, 2007).
14. Lihat, Dwight Y. King, "Seandainya Sistem Distrik Berlaku pada Pemilu 1955", diakses dari <http://www.seasite.niu.edu/Indonesia/Reformasi/Perspektif?sean.45.htm> pada hari Rabu 7 November 2007.
15. Dalam pemilu 1955 tercatat sebanyak 28 partai berhasil memperoleh kursi. Dwight Y. King, "Pemilihan Umum 1955 dan 1999: Keserupaan dan Kesenambungan", dalam, *Demokratisasi Tak Boleh Mati* (Jakarta: The Habibie Center, 2002), h. 111.
16. Dwight Y. King, "Pemilihan Umum 1955 dan 1999, h. 112.
17. Herbert Feith, *Soekarno-Militer dalam Demokrasi Terpimpin* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), h. 17.
18. Alan ware, *Political Parties and Party System*, h. 158-160.
19. Herbert Feith, *Soekarno-Militer dan Demokrasi Terpimpin* (Jakarta: Sinar Harapan, 1995), h. 93.
20. Sutan Sjahrir, *Sosialisme Indonesia dan Pembangunan* (Jakarta: Leppenias, 1982), h. 221.
21. Gwendolen M. Carter dan John H. Hertz, "Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik", dalam Miriam Budiardjo (editor), *Masalah Kenegaraan* (Jakarta: Gramedia, 1982), h. 92-93.

22. R. William Liddle, *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia Awal Orde Baru* (Jakarta: Grafiti, 1994), h. 94-08.
23. J. Kristiadi, T. A. Legowo, dan NT. Budi Harjanto, *Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan, dan Evaluasi* (Jakarta: CSIS, 1997), h. 130-131.
24. Arbi Sanit, *Ormas dan Politik* (Jakarta: LSIP, 1995), h. 69.
25. Indria Samego, *Menata Negara: Usulan LIPI Tentang RUU Politik* (Bandung: Mizan, 1998), h. 42.
26. Syamsuddin Haris, *Menggugat Politik Orde Baru* (Jakarta: Grafiti, 1998), h. 7-8.
27. Haris, *Menggugat Politik Orde Baru*, h. 152-155.
28. Afan Gaffar, *Javane Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System* (Yogyakarta: UGM Press, 1994), h. 37-38.
29. Kristiadi dkk., *Pemilihan Umum 1997*, h. 142.
30. Lihat kembali, T.J. Pempel (editor), *Uncommon Democracies, The One-Party Dominant Regime* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1990), h. 3-5. Pempel mencatat adanya empat karakteristik partai dominan tersebut. *Pertama*, dominan dalam angka. Partai tersebut memperoleh jumlah kursi yang lebih besar (dominan) dibandingkan partai-partai lainnya. *Kedua*, partai tersebut mampu mendominasi proses *bergaining*, sehingga banyak kebijakannya yang diterima dan menduduki kursi di pemerintahan. *Ketiga*, partai tersebut mampu menguasai pemerintahan dalam waktu yang lama (beberapa dekade). *Keempat*, partai mendominasi pemerintahan. Artinya, partai tersebut mampu menguasai pembentukan kebijakan publik, mulai dari perumusan hingga implementasinya.
31. Pertentangan antar kubu radikal yang menghendaki “pemerintahan rakyat” dan kubu moderat yang menginginkan perubahan secara bertahap (evolusioner) melalui jalan konstitusional, dapat dibaca dalam, Sutoro Eko, *Transisi Demokrasi Indonesia: Runtuhnya Rezim Orde Baru*, (Yogyakarta, APMD Press, 2003), h. 222. Beberapa gagasan perubahan politik radikal masa awal transisi juga dapat dibaca dalam antara lain dalam tulisan Budiman Sudjatmiko dan Syafi’ Alieha dalam Juri Ardiantoro F (Peny), *Transisi Demokrasi: Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, (Jakarta, KIPP Jakarta, 1999).
32. Anggota Tim Tujuh itu sendiri antara lain: Ryaas Rasyid, Ramlan Surbakti, Afan Gaffar, Andi A Malarangeng, Djohermansyah Djohan, Luthfie Muttie, dan Anas Urbaningrum.
33. Pidato Pengantar Menteri Dalam Negeri RI pada Penyerahan 3 RUU bidang Politik ke DPR RI, tanggal 2 Oktober 1998.
34. Percakapan dengan mantan Ketua Pansus dari Fraksi Karya Pembangunan (FKP), Abu Hasan Syadzili di Jakarta, pertengahan 2008.
35. Pemandangan Umum FPP Terhadap Tiga RUU bidang Politik, tanggal 14 Oktober 1998.
36. Pemandangan Umum FKP Terhadap RUU bidang Politik, tanggal 14 Oktober 1998.
37. Dwight Y. King, “Pemilihan Umum 1955 dan 1999, h. 109-127.
38. R. William Liddle, “Indonesia's Democratic Transitions: Playing by the Rules”, dalam, Andrew Reynolds, *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, (Oxford, Oxford University Press, 2002), h. 393.
39. PAN yang mengalami kemerosotan persentase perolehan suara (7,146 pada pemilu 1999 turun menjadi 6,44 pada pemilu 2004), justru mendapatkan tambahan kursi yang cukup besar di parlemen dari 35 kursi menjadi 53 kursi. Persoalan BPP inilah kemudian menjadi persoalan hangat di DPR dalam pembahasan undang-undang pemilu 2009, sebab dirasakan tidak adil bagi parpol-parpol yang berbasis massa besar di Jawa.

40. Pemandangan Fraksi PDI-P terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD di Rapat Pansus.
41. Pemandangan Fraksi Partai Golkar disampaikan Simon Patrice Morin terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD di Rapat Pansus.
42. Pemandangan Fraksi Partai Golkar disampaikan Simon Patrice Morin terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD di Rapat Pansus.
43. AAGN Ari Dwipayana, *Mengenal Beberapa Sistem Pemilu*, h. 1.
44. Meskipun dalam Pasal 67 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu legislatif terdapat ketentuan soal “seleksi demokratis dan terbuka” melalui mekanisme internal partai dalam proses pencalonan, tetapi mekanisme tersebut hampir tidak berarti apa pun. Sebab proses dan mekanisme tidak diatur lebih lanjut, sehingga partai-partai menggunakan cara-cara yang subyektif dalam seleksi caleg.
45. Lihat, Ali Masykur Musa, *Sistem Proporsional Terbuka*, (Jakarta, Forum Indonesia Satu, 2004).
46. Yang sedikit berbeda adalah bahwa caleg (pada nomor urut berapa pun) apabila mampu mendapatkan suara melebihi bilangan pembagi pemilih (BPP) secara otomatis akan diperoleh. Dalam praktiknya, hal seperti itu sangat langka. Di antara semua caleg untuk DPR RI, kurang dari 5 orang yang mampu mencapai angka melebihi BPP tersebut.
47. Sangat dominannya pengaruh kompromi-kompromi politik pragmatis para elite di DPR, sehingga berdampak kepada rendahnya kualitas demokrasi berbagai produk undang-undang yang dihasilkan, telah dibahas dengan mendalam dalam disertasi doktoral Idrus Marham. Lihat, Idrus Marham, “Demokrasi Setengah Hati: Studi Kasus Elite Politik di DPR RI 1999-2004”, *disertasi doktoral Ilmu Politik* pada Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta 2009. Satu temuan penting dari studi Idrus Marham adalah para elite berkecenderungan mengutamakan kepentingan diri (*self-interest*) dan parpol dalam berbagai pembahasan undang-undang dari pada kepentingan demokratisasi secara luas.
48. *Berita Indonesia*, “Pemilu 2009 yang Memerdekakan: Inkonsistensi Electoral Threshliold”, diakses pada 17 Februari 2009.
49. *Berita Indonesia*, “Pemilu 2009 yang Memerdekakan: Inkonsistensi Electoral Threshold”, diakses pada 17 Februari 2009. Merujuk pasal 66 (b) pada UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden hanya bila ada pasangan yang mampu meraih lebih 50% suara dengan 20% suara pada setiap provinsi maka langsung dinyatakan sebagai pemenang. Tetapi apabila tidak ada calon yang mampu mencapai bilangan tersebut maka diambil dua terbesar untuk bertarung pada putaran kedua. Pola yang sama, dengan beberapa perubahan kecil terutama menyangkur persyaratan partai-partai untuk mengajukan calon, kembali diakomodasi dalam pemilihan presiden secara langsung tahun 2009.
50. Tahapan pengurangan jumlah militer di parlemen sebenarnya telah berlangsung secara gradual sejak pemilu 1997. Setelah reformasi muncul tekanan kuat untuk menyingkirkan militer sepenuhnya dari parlemen, tetapi upaya ini gagal. Elite-elite politik merasa lebih nyaman dengan mengurangi jumlah wakil militer dari pada menghilangkan sama sekali. Baru setelah pemilu 2004, jatuh kursi militer di parlemen ditiadakan sama sekali.
51. Banyak pihak merasa khawatir bahwa banyaknya partai dan beragamnya ideologi dalam dinamika kepartaian awal reformasi akan mengarah kepada konflik dan pertikaian yang berlarut, seperti banyak bayangan orang pada 1950-an. Pertikaian dan konflik elite yang kasar pada era kepresidenan Abdurrahman Wahid memperkuat kekhawatiran tersebut. Sampai-sampai seorang pengamat menyebut masa itu sebagai periode pertikaian elite

(*melee of elite*). Lihat, Kevin O'Rourke, *Reformasi: The Struggle for Power in Post Soeharto Indonesia* (NSW: Allen & Unwin, 2002), h. 3. Agaknya, ketakutan akan munculnya konflik dan pertikaian seperti itu merupakan salah satu faktor yang turut mendorong penyederhanaan jumlah partai dalam pemilu-pemilu selanjutnya.

Daftar Pustaka

- Berita Indonesia*, "Pemilu 2009 yang Memerdekakan: Inkonsistensi Electoral Thresliold", diakses pada 17 Februari 2009.
- Carter, Gwendolen M. & Hertz, John H. "Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik", dalam Miriam Budiardjo (editor), *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1982.
- Dahl, Robert A. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Jakarta: YOI, 2001.
- Dhakidae, Daniel. *Partai-partai Politik di Indonesia: Ideologi, Strategi dan Program*, Jakarta: Kompas, 1998.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Droissant, Aurel. Bruns, Gabriele & John, Meri (editor), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Jakarta: FES Indonesia, 2002.
- Dwipayana, AAGN Ari. "Mengenal Beberapa Sistem Pemilu", *Makalah*, tp thn.
- Eko, Sutoro. *Transisi Demokrasi Indonesia: Runtuhnya Rezim Orde Baru*, Yogyakarta: APMD Press, 2003.
- Feith, Herbert. *Soekarno-Militer dalam Demokrasi Terpimpin*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Gaffar, Afan. *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992.
- Gaffar, Afan. *Javanse Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, Yogyakarta: UGM Press, 1994.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Harris, John. Storke, Kristian & Tornquist, Olle. *Politisasi Demokrasi: Politik Lokal Baru*, Jakarta: Demos, 2005.
- Haris, Syamsuddin. *Menggugat Politik Orde Baru*, Jakarta: Grafiti, 1998.
- Held, David. *Demokrasi dan Tatanan Global*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- King, Dwight Y. "Seandainya Sistem Distrik Berlaku pada Pemilu 1955", diakses dari *Refleksi Vol. 10, No. 2 (2008)*

- <http://www.seasite.niu.edu/Indonesia/Reformasi/Perspektif?sean.45.htm> pada hari Rabu 7 November 2007.
- King, Dwight Y. "Pemilihan Umum 1955 dan 1999: Keserupaan dan Kesenambungan", dalam, *Demokratisasi Tak Boleh Mati*, Jakarta: The Habibie Center, 2002.
- Kristiadi, J., Legowo, T A. & Harjanto, NT. Budi. *Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan, dan Evaluasi*, Jakarta: CSIS, 1997.
- Liddle, R. William. *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia Awal Orde Baru*, Jakarta: Grafiti, 1994.
- Liddle, R. William. "Indonesia's Democratic Transitions: Playing by the Rules", dalam, Andrew Reynolds, *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Markoff, John. *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan CCSS, 2002.
- Marham, Idrus. "Demokrasi Setengah Hati: Studi Kasus Elite Politik di DPR RI 1999-2004", *disertasi doctoral Ilmu Politik pada Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta* 2009.
- Mubarak, M. Zaki. "Demokrasi dan Kediktatoran: Sketsa Pasang Surut Demokrasi di Indonesia," dalam *Jurnal Politika*, Jakarta: ATI, 2007.
- Musa, Ali Masykur. *Sistem Proporsional Terbuka*, Jakarta: Forum Indonesia Satu, 2004.
- O'Rourke, Kevin. *Reformasi: The Struggle for Power in Post Soeharto Indonesia*, NSW: Allen & Unwin, 2002.
- Pempel, T.J. (editor), *Uncommon Democracies, The One-Party Dominant Regime*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1990.
- Reynold, Andrew. "Merancang Sistem Pemilu", dalam Juan Linz et al, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, Bandung: Mizan, 2001.
- Samego, Indria. *Menata Negara: Usulan LIPI Tentang RUU Politik*, Bandung: Mizan, 1998.
- Sartori, Giovanni. *Partes and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- Sjahrir, Sutan. *Sosialisme Indonesia dan Pembangunan*, Jakarta: Leppenas, 1982.
- Sudjatmiko, Budiman & Alieha, Syafi'. dalam Juri Ardiantoro F (Peny), *Transisi Demokrasi: Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, Jakarta: KIPP Jakarta, 1999.

Ware, Alan. *Political Parties and Party System*, New York, Oxford University Press, 1999.

M. Zaki Mubarak, *adalah dosen Fakultas Ushuluddin dan Filsafat UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*; E-mail: zaki.mubarak@uinjkt.ac.id

ISSN 0215-6253 (print)



9 770215 625008

ISSN 2714-6103 (online)



9 772714 610004