

Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi di Indonesia

Widyanur Istiqananda

Universitas Ngudi Waluyo, Indonesia

Email : widyanuristiqananda@gmail.com

kunci:

pemilu
legislatif,
transisi
demokrasi,
konsolidasi
demokrasi,
Indonesia,
sistem pemilu

Abstrak

Indonesia memasuki era demokrasi melalui penyelenggaraan pemilu sejak tahun 1999, namun masa transisi menuju konsolidasi demokrasi masih menghadapi berbagai tantangan. Permasalahan utama terletak pada belum tuntasnya perumusan sistem pemilu yang tepat, sehingga setiap pelaksanaan pemilu selalu diawali dengan perdebatan sistem yang akan digunakan. Hal ini tercermin dari perubahan regulasi yang terus terjadi, mulai dari UU No. 3 Tahun 1999, UU No. 12 Tahun 2003, hingga UU No. 10 Tahun 2008. Permasalahan tersebut berimplikasi pada lahirnya banyak partai politik di parlemen yang justru menghambat efektivitas kinerja lembaga legislatif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika sistem pemilu pada periode 1999–2009 dan dampaknya terhadap konsolidasi demokrasi di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif melalui analisis deskriptif terhadap data peraturan perundang-undangan, hasil pemilu, dan literatur akademik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan regulasi pemilu belum mampu menyelesaikan fragmentasi politik, sehingga parlemen masih cenderung lemah dalam menjalankan fungsi legislasi secara efektif. Implikasi penelitian ini menekankan perlunya konsistensi sistem pemilu yang lebih stabil, penyederhanaan partai politik, serta penataan regulasi pemilu yang berorientasi pada penguatan lembaga demokrasi.

Keywords:

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

Abstract

Indonesia entered the democratic era through the general elections held since 1999, yet the transition toward democratic consolidation still faces significant challenges. The main problem lies in the unfinished formulation of an appropriate electoral system, as each election is preceded by debates over which system should be implemented. This situation is reflected in the continuous changes of regulations, starting from Law No. 3 of 1999, Law No. 12 of 2003, to Law No. 10 of 2008. These issues have resulted in the emergence of numerous political parties in parliament, which in turn hampers the effectiveness of the legislative body. This study aims to analyze the dynamics of the electoral system during the period of 1999–2009 and its impact on democratic consolidation in Indonesia. The research method employed is a qualitative approach with descriptive analysis of legislation, election results, and academic literature. The findings reveal that electoral law reforms have not succeeded in resolving political fragmentation, leaving parliament relatively weak in carrying out its legislative functions. The implication of this research emphasizes the need for a more consistent and stable electoral system, simplification of political parties, and the formulation of electoral regulations oriented toward strengthening democratic institutions.

PENDAHULUAN

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

negara untuk mendirikan parpol (Presiden Republik Indonesia, 1999). Hasilnya, sekitar 141 parpol berdiri dan terdaftar di Departemen Kehakiman, meskipun pada akhirnya hanya 48 parpol yang menjadi peserta pemilu 1999. Sementara itu, UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu tetap menggunakan sistem pemilu perwakilan berimbang (*proportional representation*) atau sistem proporsional (Sudrajat, 2017; Taqwa, 2015).

Habibie sebagai kepala negara yang memiliki tanggung jawab atas pemilu.

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

Asfar et al. (2002) menyebutkan Pemilu 1999 merupakan pemilu paling demokratis pasca Orde Baru karena menggunakan konsep dan aturan yang relatif bebas dan demokratis, meskipun dengan sistem pemilu pragmatis. Artinya, sistem campuran masih digunakan sebagai jalan kompromi. Sistem ini tidak menghapus sistem proporsional yang selama ini digunakan dan sangat disukai oleh parpol. Di lain pihak Indonesia belum berani menggunakan sistem pluralitas-mayoritas (distrik) secara absolut.

Fraksi PDI-P berpandangan sistem proporsional pada Pemilu 1999 relatif baik, meskipun diakui masih terdapat kelemahan, baik teknis maupun substansial. Untuk mengatasinya, Fraksi PDI-P mengharapkan parpol berperan aktif dalam menyediakan kader terbaik dan menjalankan berbagai fungsi parpol lainnya (Subagyo Anam, personal communication, September 3, 2002). Fraksi Partai Golkar menilai sistem proporsional tertutup masih relevan (Agus Sudarmansyah et al., 2013; Goni et al., 2019; Kurniasih & Rusfiana, 2021). Untuk perbaikan ke depan, agar wakil rakyat lebih dekat dengan konstituennya, upaya menciptakan sistem pemilu proporsional terbuka adalah baik (Agun Gunanjar Sudarsa, personal communication, September 3, 2002). Fraksi lain tidak memberikan posisi tegas. Fraksi-fraksi yang cenderung mengikuti ritme diantaranya Fraksi PKB, Fraksi PPP, Fraksi PKS, dan Fraksi Perserikatan Daulat Umat (fraksi gabungan yang terdiri atas PBB, PNU, Masyumi, PSII, PDR) (Sekretariat Pansus, 2003). Parpol menengah umumnya berkepentingan meningkatkan perolehan kursi dan berusaha memperbaiki pola rekrutmen seperti PKB, PAN, dan PPP. Pada Pemilu 2004 PKB menempati urutan ketiga setelah Partai Golkar dan PDI-P, meskipun perolehan kursinya sama dengan PAN. Hal tersebut karena konstituen yang relatif jelas dari kaum nahdliyin. Dapat dilihat pada daftar calon tetap pada pemilu 2004 seperti Drajad Wibowo, Didik J Rachbini, dan Dede Yusuf dari PAN, Andi M Galib dari PPP, dan Yunus Yosfiah dari PPP. Pemilu 2004 menghasilkan Partai Golkar sebagai pemenang dengan 24.480.757 suara dan 128 kursi di DPR.

Parpol yang paling bereaksi dengan sistem pemilu 2004 adalah PKB yang *popular votes*-nya urutan ketiga setelah Partai Golkar dan PDI-P. Hal itu disebabkan *electoral formula* yang digunakan adalah sistem kuota *largest remainder*, sehingga PKB sering

dirugikan ketika sisa suaranya kalah dengan parpol di bawahnya yang dikategorikan perolehan suaranya sebagai sisa suara terutama Jawa Timur dan Jawa Tengah (Ali Masykur Musa, personal communication, 2008). Hal yang sama dirasakan oleh PDI Perjuangan yang menilai sistem penghitungan kursi pada Pemilu 2004 tidak adil. Melalui sistem proporsional terbuka sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003, seharusnya calon anggota DPR yang memperoleh suara terbanyaklah yang menjadi wakil terpilih. Tetapi sistem yang digunakan dalam UU No. 12 Tahun 2003 memberikan ruang yang luas bagi parpol untuk menentukan calon terpilihnya, kecuali bagi mereka yang memperoleh suara sesuai Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Lihat Pasal 107 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Pemilu 2004 hanya 2 (dua) calon anggota DPR yang mencapai angka BPP, yaitu Hidayat Nurwahid (PKS/DKI Jakarta II) dan Saleh Djasit (Partai Golkar/Riau). Sebagian besar para anggota terpilih pada Pemilu 2004 didasarkan kepada nomor urut di setiap daerah pemilihan.

Melihat elaborasi di atas dapat disampaikan persoalan utama adalah pemilu sebagai sarana transisi demokrasi di Indonesia masih belum sepenuhnya memenuhi harapan. Lalu apakah transisi demokrasi melalui pemilu selama ini dapat mengantarkan Indonesia menuju fase konsolidasi demokrasi? berupa nilai-nilai, sehingga dapat dikatakan proses itu berjalan sesuai tatanan yang baik demi mencapai tujuan yang lebih baik dari situasi sebelumnya yang otoriter menuju situasi yang demokratis secara substantif. Salah satu instrumennya adalah melalui pembentukan peraturan perundangundangan, khususnya di bidang politik seperti UU tentang pemilu ini.

Berkaitan dengan hal tersebut, Rauf (1997) menyatakan terdapat beberapa ciri demokratisasi, yaitu:

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

Berdasarkan ciri demokratisasi tersebut terlihat bahwa demokratisasi merupakan sebuah proses yang tidak pernah tuntas. Dengan demikian demokratisasi harus selalu diupayakan terus menerus, sehingga tujuan yang hendak dicapai setidaknya dapat mendekati kenyataan yang diharapkan. Sebagaimana menurut O'Donnell et al. (1993) menyatakan bahwa tidak ada jalan tunggal menuju demokrasi. Demokratisasi adalah proses yang sangat rumit, melibatkan pelaku dan lembaga yang sangat beragam, penuh jebakan, dan setiap saat

dapat dibalikkan. Konsep transisi demokrasi tersebut bisa menjelaskan bagaimana peralihan dari masa Orde Baru ke era Reformasi.

Diamond (1999) menjelaskan, masa transisi adalah titik awal atau interval antara rezim otoritarian dan rezim demokratis. Transisi dimulai dari keruntuhan rezim otoritarian lama yang kemudian diikuti atau berakhir dengan pengesahan lembaga-lembaga politik dan aturan politik baru di bawah payung demokrasi. Masa selanjutnya masuk ke dalam fase konsolidasi demokrasi. muncul istilah "*Westminster*." Model demokrasi konsensus, yang bermakna melibatkan banyak pihak atau kelompok sehingga menghasilkan kompromi dan menghormati hak-hak minoritas yang signifikan dalam proses pengambilan keputusan di lembaga legislatif. Meskipun hingga saat ini demokrasi tetap dianggap yang terbaik di antara berbagai sistem politik yang ada, tetapi berbagai kritik terhadap demokrasi Westminster dan Model Konsensus terus bermunculan. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam kedua model tersebut terdapat kelemahan-kelemahan yang tidak memenuhi nilai-nilai pokok dari konsep demokrasi tersebut. Dalam model *Westminster (Majoritarian)* misalnya, kritik yang muncul adalah karena begitu besarnya kekuasaan yang ada ditangan Perdana Menteri dan secara umum tidak begitu mengenal pembagian kekuasaan (*separation of power*). Sedangkan pada model konsensus kritik yang muncul adalah lamanya jangka waktu yang dibutuhkan untuk mencapai suatu kesepakatan. Karena itu, tidak ada jaminan dengan mengaplikasikan demokrasi sebagai sebuah sistem pemerintahan akan berdampak pada efisiensi pemerintahan, menurut Urofsky demokrasi memang tidak dirancang untuk itu, tetapi demokrasi dirancang demi pertanggung jawaban pemerintah kepada konstituennya (Akbar, 2010).

Perdebatan sistem pemilu di Indonesia sesungguhnya merupakan upaya mencapai tujuan pemilu itu sendiri sebagai sebuah demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Lijphart (1994) menyatakan bahwa sistem pemilu adalah elemen paling mendasar dari demokrasi perwakilan. Secara sederhana tujuan pemilu adalah penyaluran kedaulatan rakyat. Tujuan penyelenggaraan pemilu menurut Asshiddiqie (dalam negarahukum.com, 2012) adalah:

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

Dalam kurun waktu sekitar 32 tahun, sejak tahun 1966 hingga 1998, sistem politik Indonesia berada dalam situasi sistem politik yang monolitik, yaitu dikuasainya sendi politik di tangan Presiden Soeharto pasca-runtuhnya era kekuasaan Presiden Soekarno. Era yang disebut sebagai Era Orde Baru tersebut menciptakan kondisi politik yang cenderung tidak berkembang dan hadir slogan Trilogi Pembangunan. Trilogi Pembangunan adalah semacam pedoman pembangunan nasional di Indonesia yang dicanangkan oleh pemerintahan Orde Baru (era Soeharto) sebagai landasan penentuan kebijakan politik, ekonomi, dan sosial dalam melaksanakan pembangunan negara. Trilogi Pembangunan terdiri dari: (1) Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat; (2) Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan (3) Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Presiden Soeharto yang dijalankan melalui sistem Pembangunan

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

Peralihan kekuasaan dilakukan pada tanggal 21 Mei 1998 sesaat setelah Presiden Soeharto menyatakan berhenti dan Wakil Presiden BJ Habibie secara konstitusional mengucapkan sumpah/janji di hadapan Mahkamah Agung untuk menggantikan Soeharto menjadi

Presiden Republik Indonesia. Selanjutnya pada masa Pemerintahan Presiden BJ Habibie yang dibantu oleh Kabinet Reformasi Pembangunan, dimulailah proses transisi demokrasi di Indonesia, khususnya di bidang pemilu melalui pengajuan draft RUU tentang Pemilu bersamaan dengan RUU tentang Partai Politik dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD guna menggantikan UU sebelumnya yang sudah tidak relevan dengan tuntutan zaman (Amir, 2016). Dalam periode Presiden BJ Habibie tersebut diundangkan 3 (tiga) Undang-undang bidang politik yaitu UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik,

UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ketiga UU tersebut merupakan landasan konstitusional dalam penyelenggaraan Pemilu Tahun 1999 yang merupakan pemilu pertama pascapemerintahan Presiden Soeharto.

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

"mengingat kondisi geografi negara dan kondisi demografi bangsa Indonesia yang majemuk serta wawasan nusantara dan waktu yang tersedia relatif singkat, mengharap penjelasan pemerintah apakah sistem distrik tersebut dengan segala dampaknya sudah tepat waktunya untuk dilaksanakan serta bagaimanakah kesiapan dan persiapan pelaksanaannya di lapangan?" (Fraksi ABRI, 1998)

FKP berpendapat bahwa Indonesia belum berpengalaman mempraktekkan sistem distrik walaupun akan dikombinasikan dengan sistem proporsional seperti yang direncanakan, sehingga perlu pembahasan yang berhati-hati dalam menentukan pilihannya (Fraksi Karya Pembangunan, 1998). Fraksi PDI menanggapi sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional tersebut dengan menyatakan harus dibicarakan secara lebih mendalam. Alasan utamanya adalah sempitnya waktu sosialisasi, terlebih sudah lebih dari 30 tahun sistem proporsional digunakan. Fraksi PDI mempertanyakan secara teknis persiapan penyelenggaraan pemilu dengan sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional (Fraksi PDI, 1998).

Pembahasan lain dalam RUU tentang Pemilu tahun 1998-1999 adalah tentang *electoral threshold* yang tertuang dalam draft RUU tentang Pemilihan Umum

Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang diajukan Pemerintah, yaitu Pasal 30 ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) yang secara lengkap berbunyi:

- 1) Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 10% dari jumlah kursi DPR berdasarkan hasil Pemilihan Umum.
- 2) Partai Politik yang mendapatkan kursi DPR sebanyak 10% atau lebih dibebaskan dari persyaratan ayat (1) huruf d Pasal ini untuk mengikuti Pemilihan Umum berikutnya.
- 3) Partai-partai Politik yang tidak berhasil meraih sebanyak 10% dari kursi DPR yang dipilih dalam Pemilihan Umum tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya, kecuali bergabung dengan partai lain.

Sistem yang menyelaraskan keseimbangan penduduk dan wilayah ini juga sangat sesuai dengan aspirasi otonomi daerah. Selanjutnya, keterwakilan daerah di DPR dijamin dengan menetapkan perimbangan jumlah distrik (kursi) Jawa-Bali dengan luar Jawa-Bali, masing-masing 215 kursi dan 212 kursi. tertuang dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi "*Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar*". Selain tertuang dalam Pasal 1 ayat (7), ditegaskan pula dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1999 bahwa setidaknya setiap daerah tingkat II memperoleh 1 (satu) kursi di DPR RI yang selengkapnya berbunyi "*Jumlah kursi Anggota DPR untuk setiap Daerah Pemilihan ditetapkan berdasarkan pada jumlah penduduk di daerah tingkat I, dengan ketentuan setiap daerah tingkat II mendapat sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi*". Rumusan Pasal 4 ayat (1) tersebut merupakan upaya dari pembentuk undang-undang agar setiap daerah tingkat II memperoleh jatah minimal 1 (satu) kursi di DPR RI sebagai bentuk jaminan keterwakilan dari setiap daerah tingkat II. Adapun daerah pemilihan untuk DPR RI ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a yang menegaskan bahwa "*Untuk pemilihan Anggota DPR, Daerah Pemilihannya adalah Daerah Tingkat I*". Kondisi tersebut sebenarnya sama seperti pemilu model Orde Baru di mana provinsi daerah tingkat I dijadikan satu daerah pemilihan dengan proporsi alokasi kursi sesuai jumlah penduduk yang juga ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1999 tersebut. Yang berbeda adalah adanya ketentuan dalam Pasal 4 ayat (1) bahwa setiap daerah tingkat II memperoleh sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi. Sedangkan ketentuan tentang ambang batas pemilihan (*electoral threshold*) sebagaimana diusulkan oleh Pemerintah tidak disetujui untuk dimasukkan ke dalam substansi UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. pemilu yang memiliki derajat keterwakilan tinggi dan menuju demokrasi yang lebih substansial melalui berbagai upaya.

Proses transisi menuju sistem pemilu yang lebih demokratis kembali digaungkan melalui perubahan UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu yang kemudian menghasilkan UU No. 12 Tahun 2003 oleh DPR RI Periode 1999-2004 bersama Pemerintah. Secara substantif, wakil-wakil partai di KPU yang berkeberatan tadi. Hasilnya, Panwaslu memberikan rekomendasi bahwa pemilu sudah sah. Lagipula mayoritas partai tidak menyertakan data tertulis menyangkut keberatan-keberatannya. Presiden kemudian juga menyatakan bahwa hasil pemilu sah. Hasil final pemilu baru diketahui masyarakat tanggal 26 Juli 1999. Lihat

http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, diakses tanggal 27 Desember 2012.

Beberapa penelitian terdahulu telah menyoroti dinamika transisi demokrasi dan sistem pemilu di Indonesia. Studi oleh Aspinall (2010) menekankan bahwa pemilu pasca-1998 merupakan instrumen penting dalam transisi demokrasi, namun sistem proporsional yang dipertahankan justru mendorong fragmentasi politik dan lemahnya stabilitas pemerintahan. Di sisi lain, penelitian oleh Sherlock (2012) menekankan bahwa meskipun pemilu dinilai lebih demokratis dibandingkan masa Orde Baru, reformasi kelembagaan yang dilakukan belum mampu menghasilkan sistem representasi yang efektif karena regulasi pemilu sering berubah dan masih memberikan ruang terlalu besar bagi partai politik. Kedua penelitian ini memperlihatkan bahwa isu mendasar terletak pada desain sistem pemilu yang belum tuntas, yang mengakibatkan lemahnya konsolidasi demokrasi.

Penelitian ini hadir untuk mengisi gap tersebut dengan menganalisis bagaimana perubahan regulasi pemilu pada periode 1999–2004 tidak hanya memengaruhi konfigurasi partai politik, tetapi juga efektivitas parlemen dalam mewakili rakyat. Tujuan penelitian ini adalah memberikan pemahaman komprehensif mengenai transisi demokrasi melalui pemilu, sedangkan manfaatnya adalah menawarkan rekomendasi regulasi yang lebih konsisten dan stabil untuk memperkuat konsolidasi demokrasi di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur atau normatif. Data penelitian diperoleh melalui analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilu, seperti UU No. 3 Tahun 1999, UU No. 12 Tahun 2003, dan UU No. 10 Tahun 2008. Selain itu, penelitian juga memanfaatkan dokumen resmi DPR RI, termasuk risalah rapat Panitia Khusus (Pansus) dan penjelasan pemerintah atas Rancangan Undang-Undang Pemilu, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan judicial review terhadap undang-undang pemilu. Sumber data lain diperoleh dari literatur ilmiah, berupa buku dan artikel karya para ahli politik seperti Larry Diamond, Guillermo O'Donnell, dan Samuel Huntington, yang menjadi kerangka analisis dalam memahami konsep demokratisasi, transisi, dan konsolidasi demokrasi. Dengan menggunakan metode ini, penelitian tidak melibatkan survei lapangan, melainkan berfokus pada analisis isi (*content analysis*) terhadap dokumen hukum, catatan politik, dan literatur akademik guna mengungkap dinamika sistem pemilu pada masa transisi demokrasi di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemilu 1999

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

No.	Partai Politik	Suara	Persentase Suara	Kursi	Persentase Kursi
1.	PDI Perjuangan	35,706,618	33.74%	153	33.12%

2.	Partai Golkar	23,742,112	22.43%	120	25.97%
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	13,336,963	12.60%	51	11.04%
4.	Partai Persatuan Pembangunan	11,330,387	10.71%	58	12.55%
5.	Partai Amanat Nasional	7,528,936	7.11%	34	7.36%
6.	Partai Bulan Bintang	2,050,039	1.94%	13	2.81%
7.	Partai Keadilan	1,436,670	1.36%	7	1.52%
8.	Partai Karya Pembangunan	1,065,810	1.01%	4	0.87%
9.	Partai Nahdlatul Ummah	679,174	0.64%	5	1.08%
10.	Partai Demokrasi Indonesia	655,048	0.62%	5	1.08%
11.	Partai Persatuan	590,995	0.56%	1	0.22%
12.	Partai Damai Kasih Bangsa	550,856	0.52%	2	0.43%
13.	MASYUMI	457,750	0.43%	1	0.22%
14.	Partai Daulat Rakyat	426,875	0.40%	1	0.22%
15.	PNI	376,928	0.36%	1	0.22%
16.	Partai Syarikat Islam Indonesia	376,411	0.36%	1	0.22%
17.	KRISNA	369,747	0.35%	1	0.22%
18.	PNI Front Marhaenis	365,173	0.35%	1	0.22%
19.	Partai Bhinneka Tunggal Ika	364,257	0.34%	1	0.22%
20.	PNI Massa Marhaen	345,665	0.33%	1	0.22%
21.	IPKI	328,440	0.31%	1	0.22%
	Total	102,084,854	96.45%	462	100.00%

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

Perubahan yang mendasar adalah adanya eksplisitas terhadap sistem pemilu yang digunakan yaitu menjadi sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Pada pembahasan RUU tentang Pemilu tahun 2003, pembicaraan sistem pemilu mulai bergerak menuju bagaimana menciptakan akuntabilitas wakil rakyat terhadap rakyat pemilihnya. Sembilan fraksi di DPR (Sekretariat Pansus, 2003) sebagai hasil Pemilu 1999 memiliki berbagai pandangan yang prinsipnya menginginkan agar derajat keterwakilan para Anggota DPR dan DPRD lebih tinggi dibanding sebelumnya, sehingga pada akhirnya disepakati bahwa "sistem proporsional dengan daftar calon terbuka" merupakan penegasan terhadap sistem yang lebih baik daripada sistem sebelumnya yang tertutup. Kesembilan Fraksi tersebut adalah Fraksi PDIP, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PPP, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi Reformasi, Fraksi TNI/Polri, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (KKI), Fraksi PBB, dan Fraksi Perserikatan Daulat Ummat (PDU). Sebelumnya ada Fraksi PDKB (5 orang) tetapi kemudian melebur ke fraksi lain karena Tata Tertib baru mensyaratkan jumlah anggotanya harus minimal 10 (sepuluh).

- 1) Menggunakan **sistem proporsional tertutup**, 48 partai politik ikut serta.
- 2) Dinilai sebagai pemilu paling demokratis pasca Orde Baru, meskipun menimbulkan kebingungan publik karena banyaknya partai.
- 3) Hasil: PDI-P menang (35,7 juta suara, 153 kursi), Golkar kedua, PKB ketiga

Pemilu 2004

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

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

sumber: Pengumuman Hasil Rekapitulasi Perhitungan Suara Pemilu KPU.

- 1) Perubahan melalui UU No. 12/2003 → **sistem proporsional terbuka**.
- 2) Partai Golkar menjadi pemenang (24,48 juta suara, 128 kursi).
- 3) Kritik muncul dari PKB dan PDI-P terkait ketidakadilan dalam sistem konversi suara (largest remainder quota).
- 4) Threshold mulai diperkenalkan (2–3% kursi DPR atau DPRD).

Pemilu 2009

Tabel 3. Perolehan Kursi DPR dan Suara Parpol Peserta Pemilu 2009

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

Sumber: Buku Laporan Kinerja DPR RI Periode 2009-2014 Tahun Pertama, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2010 dan Hasil Rekapitulasi Suara Pemilu 2009 di KPU dalam www.KPU.go.id. (diolah) penghitungan perolehan kursi tahap pertama maka dikhawatirkan kasus yang terjadi pada Pemilu 2004 akan terulang kembali. Hal itu terkait dengan rumusan Pasal 206 draft RUU tersebut terkait mekanisme penghitungan kursi tahap II yang menyebutkan pada huruf d yaitu “*penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan dengan cara membagi kursi satu demi satu kepada partai politik yang memiliki sisa suara paling besar pada penghitungan perolehan kursi tahap pertama*”. Dokumentasi Pansus DPR RI, 2008, tidak dipublikasikan. dalam UU tersebut sesungguhnya lebih dari 3 tahap dengan melihat ketentuan Pasal 206 sampai Pasal 210.

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

- 1) Diatur dengan UU No. 10/2008 → sistem proporsional terbuka, dengan mekanisme penghitungan kursi yang lebih kompleks (tiga tahap).
- 2) Hasil: Partai Demokrat menang (21,7 juta suara, 148 kursi), diikuti Golkar (15 juta suara, 106 kursi), dan PDI-P (14,6 juta suara, 94 kursi).
- 3) Banyak judicial review terhadap UU No. 10/2008, terutama terkait Pasal 214 tentang penentuan calon terpilih. MK memutuskan bahwa kursi harus diberikan kepada calon dengan **suara terbanyak**, bukan berdasarkan nomor urut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam tiga kali pelaksanaan pemilu pada periode 1999, 2004, dan 2009, Indonesia belum berhasil mencapai konsolidasi demokrasi secara penuh. Hal ini tampak dari perdebatan sistem pemilu yang selalu muncul menjelang penyelenggaraan pemilu, menandakan lemahnya desain sistem pemilu yang konsisten dan stabil. Proses perumusan kebijakan pemilu cenderung lebih didominasi oleh kompromi elit antarfraksi di parlemen dibandingkan dengan keterlibatan aktif masyarakat luas, sehingga menimbulkan kesan bahwa kepentingan politik praktis lebih menonjol daripada upaya memperkuat kualitas demokrasi. Fakta adanya banyak judicial review terhadap undang-undang pemilu semakin menegaskan bahwa sistem yang diterapkan masih bersifat pragmatis dan belum sepenuhnya substansial dalam menjamin demokrasi yang representatif.

KESIMPULAN

Masa transisi demokrasi di Indonesia yang ditandai melalui tiga kali pemilu, yakni tahun 1999, 2004, dan 2009, belum mampu mengantarkan Indonesia pada fase konsolidasi demokrasi. Hal ini terlihat dari perdebatan sistem pemilu yang tidak kunjung selesai, sehingga setiap menjelang pemilu selalu terjadi perubahan bahkan penggantian terhadap undang-undang pemilu legislatif. Pemilu 2009 yang diharapkan menjadi tonggak konsolidasi justru menunjukkan kegagalan mewujudkan demokrasi substansial karena praktik politik lebih didominasi pragmatisme aktor-aktor politik untuk meraih kekuasaan. Perdebatan antarfraksi pun lebih bersifat elitis dan sebatas pertukaran kepentingan, sehingga tidak menghasilkan desain sistem pemilu yang komprehensif dan sesuai dengan kebutuhan bangsa. Hal ini mengindikasikan kecenderungan kembali ke pola otoritarian, karena

perumusan undang-undang pemilu bersifat elitis, minim keterlibatan masyarakat, dan kurang mencerminkan prinsip fairness dalam demokrasi. Fakta banyaknya gugatan terhadap undang-undang pemilu ke Mahkamah Konstitusi, yang sebagian dikabulkan, menjadi bukti bahwa desain sistem pemilu masih lemah dan membutuhkan perbaikan mendasar. Oleh karena itu, disarankan agar perumusan sistem pemilu ke depan lebih melibatkan partisipasi masyarakat sipil, menekankan transparansi, dan berorientasi pada kepentingan demokrasi jangka panjang, sehingga tercipta sistem pemilu yang stabil, inklusif, dan benar-benar mendukung konsolidasi demokrasi di Indonesia.

REFERENSI

- Akbar, F. M. (2010, October 4). *Menakar demokrasi: Mayoritas atau konsensus*. Kompasiana. <http://politik.kompasiana.com/2010/10/04/menakar-demokrasimayoritas-atau-konsensus-278571.html>
- Amir, M. (2016). Makna Pemilu/Pilkada demokratis dan efisien dalam rangka penguatan sistem pemerintahan presidensiil. *Jurnal Hukum PRIORIS*, 2(3). <https://doi.org/10.25105/prio.v2i3.336>
- Asfar, M., et al. (2002). *Model-model sistem pemilihan di Indonesia*. Pusat Studi Demokrasi dan HAM.
- Aspinall, E. (2010). The irony of success. *Journal of Democracy*, 21(2), 20–34.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: Toward consolidation*. The Johns Hopkins University Press.
- Fraksi ABRI. (1998, October 14). Pemandangan umum fraksi ABRI atas RUU tentang partai politik, RUU tentang pemilihan umum, dan RUU tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI.
- Fraksi Karya Pembangunan. (1998, October 14). Pemandangan umum fraksi Karya Pembangunan terhadap RUU bidang politik. Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI.
- Fraksi PDI. (1998, October 14). Pemandangan umum fraksi PDI terhadap RUU bidang politik. Dokumen Bagian Dokumentasi, Setjen DPR RI.
- Goni, M. G. H., Nayoan, H., & Liando, D. (2019). Penyerapan aspirasi masyarakat oleh anggota DPRD di Kabupaten Minahasa Selatan periode 2014–2019. *Jurnal Eksekutif*, 3(3).
- Kurniasih, D., & Rusfiana, Y. (2021). Fungsi reses anggota DPRD dalam mengartikulasikan aspirasi masyarakat Kabupaten Bandung. *Jurnal Academia Praja*, 4(2). <https://doi.org/10.36859/jap.v4i2.663>
- Lijphart, A. (1994). *Electoral system and party system: A study of twenty-seven democracies, 1945–1990*. Oxford University Press.
- Negarahukum.com. (2012, November 20). Sistem pemilihan umum. <http://www.negarahukum.com/hukum/sistempemilihan-umum.html>
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., & Whitehead, L. (1993). *Transisi menuju demokrasi: Tinjauan berbagai perspektif*. LP3ES.
- Presiden Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik*.
- Rauf, M. (1997, November 1). Demokrasi dan demokratisasi [Inaugural lecture]. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- Sekretariat Pansus. (2003). *Risalah rapat pansus RUU tentang pemilu* [Unpublished document].
- Sherlock, S. (2012). The parliament in Indonesia's decade of democracy. In E. Aspinall & M. Mietzner (Eds.), *Problems of democratisation in Indonesia* (pp. 160–178). ISEAS Publishing.
- Sudrajat, T. (2017). Analisis komparatif pengaturan dimensi organisasi KPU sebagai penyelenggara pemilu pada undang-undang di era pemerintahan pasca-Orde Baru. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 14(1). <https://doi.org/10.31113/jia.v14i1.8>

Taqwa, L. (2015). Mekanisme pelaksanaan stembus accord pada pemilihan umum legislatif. *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, 5(2), 521–560.
<https://doi.org/10.15642/ad.2015.5.2.521-560>