

**ARAH PERUBAHAN SISTEM PEMILU  
DALAM UNDANG-UNDANG POLITIK PASCA REFORMASI  
(Usulan Perubahan Sistem Pemilu dalam Undang-Undang Politik  
Pasca Reformasi) \***

**Masyrofah**

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta

Jl. Ir. H. Juanda 95 Ciputat Tangsel

E-mail: [masyrofah@uinjkt.ac.id](mailto:masyrofah@uinjkt.ac.id)

**Abstract:** *The change of Election System in Act related to Politics After Reformation.* Elections which were conducted after the reformation: 1999, 2004 and 2009. In order to regulate Election, Act Number 3 Year 1999, Act Number 12 Year 2003 and Act Number 10 Year 2008 were promulgated. There were significant changes in terms of realization of election, election participants, and nomination s of member of House of Regional Representative, House of Representative and House of Council. In addition, there was also substantial change on the 30 percents Quota For Female nominated Member of Parliament.

**Key Words:** Election System, Act related to Politics Year 1999, 2003 and 2008.

**Abstrak:** *Arah Perubahan Sistem Pemilu Dalam Undang-Undang Politik Pasca Reformasi (Usulan: Perubahan Sistem Pemilu dalam Undang-Undang Politik Pasca Reformasi).* Pemilu yang diselenggarakan pasca reformasi adalah Pemilu 1999, 2004 dan 2009. Dalam rangka mengatur jalannya Pemilu, maka diberlakukanlah undang-undang yang mengatur mekanisme Pemilu, yaitu UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilu 1999, UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu 2004 dan UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu 2009. Dari ketiga undang-undang tersebut ternyata terjadi perubahan yang cukup signifikan meliputi diantaranya pelaksana Pemilu, peserta Pemilu, penyelenggaraan Pemilu, daerah pemilihan dan jumlah kursi, pendaftaran pemilih, pencalonan anggota DPR, DPD, dan DPRD. Termasuk adanya kuota 30% bagi calon anggota legislatif dari kalangan perempuan.

**Kata Kunci:** Sistem Pemilu, Undang-Undang Politik Tahun 1999, 2003 dan 2008

---

\* Naskah diterima: 07 Oktober 2013, direvisi: 29 Oktober 2013, disetujui untuk terbit: 11 November 2013.

### Pendahuluan

Kehidupan politik di Indonesia mengalami perubahan yang signifikan menjelang berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto dan berlangsung hingga saat ini. Sistem dan tatanan politik selama Orde Baru diakui keandalannya dalam melahirkan stabilitas politik –yang oleh penguasa Orde Baru dinyatakan sebagai prasyarat mutlak untuk mewujudkan stabilitas dan kemakmuran ekonomi– justru menjadi faktor yang mendestruksi hampir semua capaian yang dihasilkan oleh pemerintahan Orde Baru, termasuk pembangunan ekonomi.

Runtuhnya Orde Baru tidak serta merta melahirkan sistem dan tatanan baru yang dipercayai menjadi alternatif terbaik dan efektif sebagai sandaran untuk menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang sudah terlanjur hancur. Untuk sementara masyarakat memaknai munculnya orde ‘yang baru’ sesudah tumbanganya Orde Baru dengan menyebutnya sebagai Orde Reformasi. Karena proses reformasi sedang dan akan terus bergulir, sementara *frame work* dari orde ini belum terlihat sosoknya yang definitif, maka yang terjadi kini adalah era transisi yang berlangsung serba penuh ketidakpastian. Sampai kapan era transisi ini berlangsung, sangat tergantung kepada kemampuan pemerintahan yang baru dalam menciptakan sistem yang baru yang efektif dan dapat diterima seluruh bangsa Indonesia.

Pemilu yang telah diselenggarakan pada pasca reformasi adalah tiga kali yaitu tahun 1999, 2004 dan tahun 2009. Dalam rangka mengatur jalannya Pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia, maka diberlakukanlah undang-undang yang mengatur mekanisme Pemilu. Adapun undang-undang yang dimaksud yaitu UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilu 1999, UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu 2004 dan UU No.10 tahun 2008 tentang Pemilu 2009.

Dari ketiga undang-undang tersebut ternyata terjadi perubahan yang cukup signifikan meliputi pelaksana Pemilu, peserta Pemilu, penyelenggaraan Pemilu, daerah pemilihan dan jumlah kursi, pendaftaran pemilih, pencalonan anggota DPR, DPD, dan DPRD, kampanye, pemungutan, penghitungan suara dan penetapan hasil, penetapan perolehan kursi dan calon terpilih, penggantian calon terpilih, pengawasan, hingga sanksi pidana. Salah satunya yaitu menurut UU No. 12 Tahun 2003, penyelenggara Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang pembentukan serta keanggotaannya berbeda dengan KPU pada Pemilu 1999 yang terdiri dari unsur parpol peserta Pemilu dan pemerintah. KPU menurut UU No.12 Tahun 2003 adalah tokoh-tokoh independen. Ditingkat daerah terdapat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dalam pelaksanaan Pemilu, KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). PPK dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). PPS kemudian membentuk KPPS.<sup>1</sup>

Perubahan yang terjadi antara ketiga undang-undang tersebut tidak terlepas dari situasi politik yang terus berkembang seiring berjalannya era reformasi. Tidak dapat dipungkiri, bahwa Pemilu 1999 merupakan titik awal kebebasan kehidupan berdemokrasi di Indonesia. Hal ini ditandai dengan membludaknya jumlah partai

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 17 dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Tahun 2004, (Bandung: Penerbit Citra Umbara, 2003), h. 12

peserta Pemilu, yang sebelumnya hanya berjumlah 3 partai politik, pada Pemilu 1999 diikuti sebanyak 48 partai politik, Pemilu 2004 berjumlah 24 partai politik dan Pemilu 2009 diikuti diikuti oleh 38 partai politik dan 6 partai politik lokal Aceh. Begitu pula pada Pemilu tahun 2004, terjadi penambahan dalam kategori peserta Pemilu dari perseorangan atau untuk memilih calon anggota Dewan Pimpinan Daerah (DPD).

Undang-undang Pemilu inilah yang menjadi pedoman bagi KPU untuk mengatur jalannya Pemilu. Tentunya perubahan yang terjadi dari tiap-tiap undang-undang adalah suatu upaya perbaikan baik dalam hal kualitas. Menarik untuk diteliti perubahan apa saja yang terjadi dari ketiga undang-undang politik tersebut, sehingga keberadaannya di masyarakat tidak sekedar acuan semata melainkan benar-benar dirasakan manfaatnya oleh rakyat. Pesta demokrasi yang diadakan lima tahun sekali pada era reformasi merubah paradigma lama pada masa Orde Baru. Rakyat semakin cerdas untuk mengambil sikap, tidak lagi dibodohi oleh doktrin-doktrin yang menyesatkan.

### **Peraturan Peserta Pemilu dalam Undang-Undang Pemilu 1999, 2004, dan 2009**

Pada pasal 1 UU No. 2 Tahun 2008 tentang partai politik disebutkan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik adalah asosiasi warga negara dan karena itu dapat berstatus sebagai badan hukum (*rechts-persoon*). Akan tetapi sebagai badan hukum, partai politik itu tidak dapat beranggotakan badan hukum yang lain, yang hanya dapat menjadi anggota badan hukum partai politik adalah perorangan warga negara sebagai *natuurlijke persons*.<sup>2</sup>

Partai politik mempunyai posisi (status) peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), "*Political parties created democracy*". Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan, oleh Schattscheider dikatakan pula, "*Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties.*"

Namun demikian, banyak juga pandangan kritis dan bahkan skeptis terhadap partai politik. Yang paling serius diantaranya menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau berniat memuaskan nafsu kekuasaannya sendiri. Partai politik

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 69

## Masyrofaq

hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui, untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu atau kepentingan umum.<sup>3</sup>

Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikannya dalam hubungan "*checks and balances*". Akan tetapi jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrimlah yang menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.

Dalam konteks hubungan antara Pemilu dan demokrasi biasanya para teoritis pluralisasi-klasik tentang demokrasi menganggap partai politik memegang peranan penting. Hal ini bisa dilihat dari berbagai macam teori tentang parpol yang menghubungkan antara jumlah parpol dengan substansi demokrasi. Maurice Duverger membagi sistem kepartaian menjadi 3, yaitu sistem partai tunggal, dua partai, dan banyak partai. Sistem satu partai dianggap sebagai indikator negara yang tidak demokrasi. Sedangkan sistem banyak partai cenderung menimbulkan konflik politik. Karena itu sistem dua partai dianggap relatif kompetitif dan demokrasi.

Ini berarti secara teoritis-klasik parpol merupakan instrumen penting bagi berlangsungnya sistem politik demokrasi. Sebab hak-hak politik masyarakat untuk ikut mempengaruhi *policy* negara, khususnya dalam penyusunan dan perubahan pejabat negara, secara historis dan politis dimanifestasikan dalam Pemilu. Dan instrumen parpol itu sendiri, untuk mentransformasikan hak politik rakyat ke dalam jaringan mekanisme politik negara adalah parpol.<sup>4</sup>

Dalam teori-teori parpol seringkali menganggap ada hubungan timbal-balik antara sistem Pemilu dan peranan parpol dalam mewujudkan demokrasi. Sistem Pemilu merupakan salah satu faktor penting untuk menentukan besar kecilnya peranan parpol dalam Pemilu maupun dalam menentukan prospek demokrasi negara tersebut. Karena itu banyak ilmuwan sosial mencoba menarik hubungan langsung antara sistem Pemilu dan sistem kepartaian.

Maurice Duverger, misalnya pada tahun 1950 menulis tentang hubungan antara sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian. Dia memperkenalkan konsep polarisasi dan depolarisasi. Sistem suara mayoritas yang mengenal proses dua tingkat (*two-fold process*) dalam sistem ini parpol kecil selalu akan mengalami *under-representation*. Sedangkan parpol mayoritas akan selalu mengalami *over-representation*.

## Fungsi Partai Politik

Pada Pasal 11 ayat 1 UU No. 2 tahun 2008 tentang partai politik menyatakan bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana: a). pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi Warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 69.

<sup>4</sup> Ari Wibowo dkk, *Mendemokratiskan Pemilu*, (Jakarta: Elsam, 1996), h. 10

kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; b). penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; c). penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; d). partisipasi politik warga negara Indonesia; e). rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Pasal 11 ayat 2 berbunyi fungsi partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan secara konstitusional.

Partai politik adalah *'any political group identified by an official label that present at elections, and is capable of placing through election (free or nonfree), candidates for public office*. Fungsi utama partai adalah kelima fungsi input sistem politik, yakni *interest articulator, interest aggregator, (agent of) political socialization, (the means of) political recruitment, dan political communicator*. Menyimak kelima fungsi utama ini, dapat dikatakan bahwa partai politik bertugas untuk memaksimalkan keikutsertaan anggota masyarakat dalam proses politik.<sup>5</sup>

Para ilmuwan politik dan sosiologi menyatakan bahwa fungsi partai yang paling umum dikemukakan adalah representasi (perwakilan), konversi dan agregasi; integrasi (partisipasi, sosialisasi, mobilisasi); persuasi, represi, rekrutmen (pengangkatan tenaga-tenaga baru), dan pemilihan pemimpin, pertimbangan-pertimbangan dan perumusan kebijaksanaan, serta control terhadap pemerintah.<sup>6</sup>

Representasi dimaksudkan adalah ekspresi dan artikulasi kepentingan di dalam dan melalui partai. Kadang-kadang fungsi representasi lebih sering ditampilkan daripada fungsi perantara (*brokerage*), yaitu partai merupakan ekspresi kepentingan tertentu, kelas tertentu, atau kelompok sosial tertentu. Fungsi perantara akan muncul apabila berbagai kepentingan dan pendapat mempunyai alasan yang sama untuk bergabung pada suatu partai. Kemudian partai berusaha mencapai kompromi atas kepentingan dan pendapat yang berbeda-beda itu dan mengajukan pendapat menyeluruh yang dapat diterima semua anggota dan dapat menarik publik secara keseluruhan.

Konversi dan agregasi merupakan varian dari representasi dan perantara. Dengan konversi kita mengerti transformasi dari apa yang disebut bahan-bahan mentah politik yaitu kepentingan dan tuntutan menjadi kebijaksanaan dan keputusan. Adapun partisipasi, sosialisasi, dan mobilisasi merupakan beberapa varian dari satu keseluruhan fungsi yang esensial, yaitu integrasi. Sosialisasi adalah proses, di mana kumpulan norma-norma sistem politik ditransmisikan (ditularkan) kepada orang yang lebih muda; mobilisasi adalah variasi ekstrem dari sosialisasi, yaitu partai berusaha memasukkan secara cepat sejumlah besar orang yang sebelumnya berada di luar sistem tersebut, juga mereka yang apatis, terasing, tidak tahu menahu, tidak tertarik, atau takut, ke dalam sistem itu untuk menanamkan kepentingan dan menjamin dukungan massa.

---

<sup>5</sup> Ari Wibowo dkk, *Mendemokratisasikan Pemilu*, (Jakarta: Elsam, 1996), h. 68

<sup>6</sup> Ichlasul Amal (Ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1996), h. 26

## Masyrofaq

Rekrutmen digunakan dalam pengertian yang seluas mungkin untuk menunjukkan latihan dan persiapan untuk kepemimpinan; terbuka untuk masyarakat, penampilan badan legislatif pemerintah atau fungsi-fungsi lain oleh anggota partai, dan tentu saja kompetisi yang baik adalah dalam pemilihan.

Fungsi partai yang lain adalah membuat pertimbangan, perumusan kebijaksanaan dan kontrol terhadap pemerintah. Anggota partai mencapai persetujuan tentang tujuan-tujuan utama partai, dan sebelum itu mereka mempunyai kesempatan untuk memperdebatkan tujuan-tujuan tersebut. Dalam hal kontrol terhadap pemerintah, paling tidak ada dua hal yang harus diperhatikan, yaitu: Pertama, fungsi legislatif dan pemerintahan. Bila partai mempunyai posisi mayoritas dan control legislatif dalam sistem parlementer atau pemilihan langsung sebagaimana sistem presidensial, maka partai mengangkat pemimpinya baik sebagai perdana menteri maupun sebagai presiden. Termasuk juga usaha partai untuk mengontrol pemerintah dan aktivitasnya, baik yang dilakukan setiap hari dalam sistem parlemen maupun melalui kekuasaannya, untuk menolak atau mendukung pengangkatan seorang pemimpin partai politik.

Fungsi terakhir partai politik adalah apa yang disebut dengan fungsi dukungan (*supportive function*). Partai tidak hanya memobilisasi dan memerintah, tetapi juga harus menciptakan kondisi-kondisi bagi kelangsungan hidupnya dan kelangsungan hidup sistem dimana partai tersebut beroperasi. Partai harus menciptakan dukungan pada sistem tersebut. Sosialisasi, mobilisasi, dan partisipasi yang dikelompokkan dalam integrasi mempunyai tujuan ini.<sup>7</sup>

Dengan demikian partai politik berfungsi maksimal mengartikulasi dan mengagregasikan kepentingan masyarakat. Begitu pula kelompok kepentingan biasanya efektif melakukan berbagai macam pendekatan untuk mengartikulasikan kepentingannya. Lewat sarana Pemilu partai politik berusaha menyusun konsep kekuasaan Negara yang lengkap dengan program pembangunan yang mereka tawarkan. Karena itu di dalam teori pluralisme klasik politik dititikberatkan pada kelompok, khususnya dalam kelompok kepentingan dan partai politik.

Dalam konsep seperti ini sistem Pemilu merupakan alat yang penting sekali untuk memahami dinamika dan proses kompetisi masyarakat politik sedang bermain. Sistem Pemilu, dalam konsep ini, merupakan proses dimana masyarakat mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingannya sehingga dinamika Negara berjalan. Masyarakatlah yang menentukan proses *public policy*.<sup>8</sup>

## Tata Cara Pendaftaran dan Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu

*Pertama, Pada Pemilu 1999.* Persyaratan dan prosedur pendaftaran partai politik relatif mudah dipenuhi, tetapi kriteria yang disebut cabang terlalu ringan dan longgar (yaitu hanya mempunyai ketua dan sekretaris saja) sehingga jumlah partai politik yang lolos ikut Pemilu terlalu banyak. Kriteria kabupaten/kota yang seharusnya digunakan ialah mempunyai kepengurusan lengkap (harian dan biro),

---

<sup>7</sup> Ichlasul Amal (Ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1996), h. 28

<sup>8</sup> Ari Wibowo dkk, *Mendemokratiskan Pemilu*, (Jakarta: Elsam, 1996), h. 14

dan mempunyai kantor. Sementara itu, karena waktu yang tersedia untuk melakukan verifikasi terhadap 141 partai politik yang mendaftarkan diri menjadi peserta Pemilu untuk 27 propinsi seluruh Indonesia hanya satu bulan, maka Tim Sebelas yang bertindak atas nama Lembaga Pemilihan Umum (LPU) terpaksa melakukan verifikasi secara acak menurut metodologi tertentu. Akibatnya, 12 partai politik menyampaikan protes keras terhadap Tim Sebelas/LPU/ KPU karena menganggap memenuhi persyaratan yang ditentukan undang-undang tetapi tidak termasuk yang lolos sebagai peserta Pemilu. Rupanya, cabang-cabang yang dipunya ke-12 partai politik ini tidak termasuk sampel yang diverifikasi oleh Tim Sebelas.

Memulai orde politik yang multi partai ternyata tidak semudah mengakhiri orde politik 'Dua Parpol Satu Golkar'. Kesulitan pertama yang segera terbayang ketika itu, adalah menentukan jumlah partai yang bisa mengikuti Pemilu multi partai, dan bagaimana membuat klasifikasinya. Eforia politik yang menghinggapi secara berlebihan pada sebagian besar komponen masyarakat ikut mempersulit mekanisme dan proses penentuan partai politik yang bisa menjadi peserta Pemilu. Hampir setiap tokoh masyarakat, terutama yang memiliki pengalaman terlibat dalam dunia politik di masa lalu, berlomba-lomba mendirikan partai politik. Atas nama reformasi dan demokrasi, kehendak untuk *come back* dalam dunia politik yang demikian besar tidak bisa dibendung.

Untuk keperluan itu, Pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri, dengan segala keterbatasan legitimasinya, membentuk Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) yang terdiri atas 11 orang, sehingga dikenal dengan Tim Sebelas. Tim terdiri atas Nurcholis Madjid (yang ditunjuk sebagai ketua tim), Adnan Buyung Nasution (wakil ketua), Adi Andoyo Soetjipto (wakil ketua), Andi A. Malarangeng (sekretaris), Rama Pratama (wakil sekretaris), dan anggota-anggota Afan Gaffar, Mulyana W. Kusumah, Miriam Budiarmo, Kastorius Sinaga, Eep Saifullah Fatah dan Anas Urbaningrum. Salah satu tugas yang diemban tim ini adalah melakukan verifikasi Parpol.

Dalam waktu hanya lima bulan sejak menjelang berhentinya Soeharto sampai memasuki masa awal reformasi, partai politik baru bermunculan. Semakin mendekati pelaksanaan pemilihan umum, orang tampak semakin kemaruk mendirikan partai politik. Data pada Litbang Kompas mencatat, hingga april 1999, terdapat 181 partai politik, 141 di antaranya tercatat di dalam Lembar Negara dan memperoleh pengesahan dari Departemen Kehakiman yang berarti sah sebagai partai politik. Sesuai dengan UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik, pendirian partai politik harus didaftarkan ke Departemen Kehakiman. Nama-nama partai politik yang dicatatkan di Lembar Negara ini banyak yang menarik, bahkan tak sedikit yang unik dan terkesan satire. Ditilik dari nama-nama partai politik yang bermunculan ada nama Partai Orde Asli Indonesia, Partai Rakyat Prima, Partai Kerja Keras Nasional dan lain-lain, dimana orang bisa membayangkan visi, misi dan spirit yang melandasi berdirinya partai-partai di era reformasi ini.

Proses penunjukkan Tim Sebelas pada awalnya banyak mendatangkan protes masyarakat, terutama menyangkut kriteria tokoh yang digunakan pemerintah dalam menyusun tim. Di tangan 11 orang itulah nasib partai-partai politik baru

## Masyrofaq

dipertaruhkan. Karena itu, posisi tim ini demikian penting dan strategis, sekaligus mengemban tugas yang berat. Karena terikat dengan kalender pelaksanaan Pemilu yang sudah sangat mendesak, Tim hanya diberi waktu sebulan (1 Februari-1 Maret 1998) untuk melakukan verifikasi partai politik yang sudah tercatat dalam Lembar Negara. Sudah tentu tugas ini terasa berat bagi Tim Sebelas, apalagi tim bekerja dalam tekanan politik yang sangat tinggi. Untuk melakukan penilaian dan seleksi partai-partai politik yang tersebar di 27 propinsi, Tim sebelas membuat sejumlah persyaratan yang dibuat agak longgar. Tim agaknya menangkap suasana kebatinan yang berkembang di kalangan partai baru yang sangat berambisi bisa menjadi kontestan dalam Pemilu 1999.

Dari 141 partai politik yang dijadikan sasaran verifikasi oleh Tim Sebelas, hanya 48 parpol yang dinyatakan lolos menjadi peserta Pemilu 1999. Keputusan Tim Sebelas disambut protes keras oleh 12 parpol yang merasa dirugikan oleh metodologi yang digunakan tim dalam melakukan verifikasi partai politik. Protes dari tokoh-tokoh partai yang merasa dirugikan oleh Tim terus berlanjut dan disampaikan ke KPU hingga menjelang pelaksanaan pemungutan suara.

*Kedua, Pemilu 2004.* Pada tanggal 1-27 September 2003 Depkeh dan HAM melakukan verifikasi tahap ketiga (terakhir) terhadap 66 partai politik. Sebelumnya 18 partai politik telah dinyatakan lolos verifikasi parpol. Selanjutnya partai-partai politik yang lolos akan segera menjalani verifikasi oleh KPU guna menentukan mana saja partai politik yang memenuhi syarat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 untuk mengikuti pemilihan umum tahun 2004, kecuali untuk 6 partai politik yang lolos *electoral threshold*. Pengalaman dari verifikasi yang dilakukan tim verifikasi Depkeh dan HAM dapat dijadikan pelajaran berharga bagi pelaksanaan verifikasi oleh KPU. Setidaknya beberapa isu sempat beredar pada proses verifikasi oleh Departemen Hukum dan HAM, yakni isu adanya suap atau penipuan terhadap atau dari partai politik yang akan diverifikasi dan pelanggaran-pelanggaran berupa pemberian uang, pemaksaan, atau penipuan terhadap masyarakat yang diperlukan guna memenuhi persyaratan undang-undang. Sebenarnya masih ada masalah lain yang belum terlihat membesar, yakni sengketa yang diajukan pihak yang diverifikasi gagal.

Setidaknya ada empat bentuk kerawanan yang harus diwaspadai pada tahap verifikasi parpol untuk menjadi peserta Pemilu. *Pertama*, kemungkinan adanya permainan uang atau suap dari oknum calon peserta Pemilu kepada petugas verifikasi. *Kedua*, kemungkinan pemanfaatan situasi oleh pihak ketiga khususnya terhadap calon peserta Pemilu. *Ketiga*, kecurangan terhadap masyarakat baik dalam bentuk bujukan materi, pemaksaan, atau tipu muslihat. *Keempat*, gugatan sengketa dari pihak yang gagal dalam verifikasi.<sup>9</sup>

Upaya menghindari pelanggaran serta sengketa perlu dilakukan, yakni di satu sisi adanya jaminan kesiapan, kredibilitas, kejujuran, serta independensi para petugas verifikasi dari KPU dan pengawasan secara langsung oleh pengawas Pemilu di lapangan serta di sisi lain adanya komitmen dari parpol yang akan diverifikasi untuk bersikap jujur dan mematuhi ketentuan perundang-undangan yang ada. Yang

---

<sup>9</sup> Topo Santoso & Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, h. 118



tak kalah penting partisipasi semua pihak melapor semua bentuk kecurangan dalam proses verifikasi. Kita semua punya tanggung jawab untuk lolosnya peserta Pemilu yang memenuhi syarat undang-undang dan yang tidak biasa menggunakan cara-cara curang dalam proses-proses demokrasi.

Pada tanggal 9 Desember 2003, resmilah 24 partai politik peserta Pemilu telah mendapat “nomor punggung” masing-masing. Lebih dari 900 calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pun telah dinyatakan sebagai peserta Pemilu. Sehingga pelaksanaan Pemilu telah melangkah satu tapak lagi yakni sudah ada yang disebut partai politik peserta Pemilu dan peserta Pemilu perseorangan calon anggota DPD. Dari sisi jumlah parpol peserta Pemilu memang menyusut, dari 48 parpol di tahun 1999 menjadi 24 parpol untuk Pemilu 2004.

Namun dengan hadirnya ratusan calon anggota DPD dan dengan berubahnya sistem serta aturan main Pemilu, bisa dikatakan persoalan-persoalan Pemilu bukan menurun, malah mungkin justru meningkat. Paling tidak lima jebakan Pemilu mesti mendapat perhatian bersama, yakni *pertama*, potensi maraknya praktik korup (kecurangan) Pemilu; *kedua*, “lapangan bermain” bagi peserta Pemilu yang masih “belum rata”; *ketiga*, rakyat masih banyak yang “buta huruf” terhadap aturan Pemilu dan pelaksana serta fungsinya; *keempat*, belum lengkapnya sejumlah aturan main Pemilu; dan *kelima*, ada potensi perbedaan persepsi dalam penegakkan hukum Pemilu.

***Ketiga, Pemilu 2009.*** Pada Pemilu 2009 ini, KPU melakukan verifikasi partai politik sebagai peserta Pemilu secara bertahap. Adapun sebanyak 34 parpol dipersilahkan mendaftar langsung ke KPU tanpa harus melalui verifikasi untuk badan hukum di Departemen Hukum dan HAM.

Parpol yang dapat langsung mendaftar adalah 26 parpol yang lolos sebagai peserta Pemilu 2004 ditambah delapan parpol yang tidak mempunyai kursi pada Pemilu 2004. Menurut ketua KPU Abdul Hafiz Anshary bahwa dalam draf tahapan, program, dan jadwal Pemilu 2009 yang dibuat KPU, direncanakan pendaftaran parpol peserta Pemilu dibuka 5 April sampai 12 Mei 2008. Draft ini masih menunggu penomoran Undang-Undang Pemilihan Umum Calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD untuk disahkan. Menurut beliau Calon peserta Pemilu tidak 100 persen dari Departemen Hukum dan HAM, ada beberapa parpol yang sudah mempunyai badan hukum dan memenuhi syarat untuk menjadi peserta Pemilu, termasuk delapan parpol yang tidak mempunyai kursi di Pemilu 2004. Mereka bisa mendaftar dan KPU akan lakukan verifikasi.

Jumlah calon yang dapat diajukan sudah barang tentu tergantung pada besaran daerah pemilihan, yaitu berapa kursi yang ditetapkan untuk setiap daerah pemilihan tertentu. Apabila partai politik yang mengajukan calon, sedangkan untuk suatu daerah pemilihan dialokasikan lebih dari satu kursi, maka daftar calon yang diajukan partai politik dapat bersifat tertutup (*closed list sistem*), yaitu nomor urut calon yang akan mendapatkan kursi ditentukan oleh pengurus partai politik, tetapi dapat pula bersifat terbuka (*open list sistem*), yaitu nomor urut calon yang akan mendapatkan kursi ditentukan oleh pemilih berdasarkan rangking jumlah suara yang diperoleh setiap calon. Pilihan atas peserta Pemilu, pihak yang mengajukan calon, dan

## Masyrofaq

jenis daftar calon sudah barang tentu akan mempunyai implikasi tidak saja pada keterwakilan berbagai kelompok masyarakat dalam lembaga perwakilan dan keterwakilan aspirasi berbagai kelompok masyarakat tetapi juga pada kualitas calon terpilih.

Menurut UU No. 12 tahun 2003, peserta pemilihan anggota DPR/DPRD adalah partai politik peserta Pemilu, sedangkan peserta pemilihan anggota DPD adalah perseorangan. Partai politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya 120 persen dari jumlah kursi yang diperebutkan pada setiap daerah pemilihan demokratis dan terbuka serta dapat mengajukan calon dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 %. Partai Politik Peserta Pemilu diharuskan UU untuk mengajukan daftar calon dengan nomor urut (untuk mendapatkan Kursi). Karena itu dari segi pencalonan UU No.12 Tahun 2003 mengadopsi sistem daftar calon tertutup.

Dalam putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi mengenai perkara pengujian Undang-Undang yaitu putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 mengenai pengujian UU Pemilu, Mahkamah Konstitusi memutuskan membatalkan Pasal 214 UU Pemilu dengan konsekuensi penentuan calon terpilih pada Pemilu legislatif didasarkan pada suara terbanyak, tidak lagi menggunakan ketentuan 30% BPP dan nomor urut. Mengenai verifikasi partai politik calon peserta Pemilu dijelaskan pada pasal 16 UU No. 10 tahun 2008 yang berbunyi: 1). KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15. 2). Verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus selesai dilaksanakan paling lambat 9 (Sembilan) bulan sebelum hari/tanggal pemungutan suara. 3). Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan dan waktu verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan KPU.

Kemudian bagian kelima menjelaskan mengenai Penetapan Partai Politik sebagai Peserta Pemilu pada pasal 17 berbunyi: 1). Partai politik calon Peserta Pemilu yang lulus verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ditetapkan sebagai Peserta Pemilu oleh KPU. 2). Penetapan partai politik sebagai Peserta Pemilu dilakukan dalam sidang pleno KPU. 3). Penetapan nomor urut partai politik sebagai Peserta Pemilu dilakukan secara undi dalam sidang pleno KPU terbuka dan dihadiri oleh wakil seluruh Partai Politik Peserta Pemilu. 4). Hasil penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diumumkan oleh KPU.

Selanjutnya pada bagian keenam tentang pengawasan atas pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta Pemilu ada di pasal 18 yang berbunyi: 1). Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota melakukan pengawasan atas pelaksanaan verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota. 2). Dalam hal Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota menemukan kesengajaan atau kelalaian yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota dalam melaksanakan verifikasi sehingga merugikan dan/atau menguntungkan partai politik calon Peserta Pemilu, maka Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota menyampaikan temuan tersebut kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota. 3). KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota wajib

menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

### **Tata Cara Pendaftaran Calon Anggota DPD**

Perseorangan yang memenuhi kualifikasi dan memenuhi dukungan minimal pemilih dapat mendaftarkan diri sebagai Bakal calon anggota DPD kepada KPU melalui KPU Provinsi. Bakal calon anggota DPD dimaksud dari anggota DPD dan calon anggota DPD terpilih pengganti pada Pemilu, sebelumnya mendaftarkan diri dengan melampirkan persyaratan kualifikasi. Bakal calon anggota DPD dimaksud dari calon anggota DPD yang tidak terpilih dan anggota masyarakat yang akan mencalonkan diri mendaftarkan diri dengan melampirkan bukti dukungan minimal pemilih dan persyaratan kualifikasi.

KPU dibantu oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota melakukan verifikasi kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan kualifikasi dan dukungan minimal pemilih bakal calon anggota DPD. Persyaratan dukungan minimal pemilih dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol tangan dan foto copy kartu tanda penduduk dengan ketentuan seorang pemilih tidak dibolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang bakal calon anggota DPD. Dalam hal ditemukan bukti adanya data palsu terkait dengan dokumen persyaratan dukungan minimal pemilih, bakal calon anggota DPD dikenai sanksi berupa pengurangan jumlah dukungan minimal pemilih sebanyak 100 (seratus) kali temuan bukti data palsu.

Nama-nama bakal calon anggota DPD yang telah memenuhi persyaratan kualifikasi dan dukungan minimal pemilih berdasarkan verifikasi yang dilakukan oleh KPU selanjutnya ditetapkan dan diumumkan oleh KPU sebagai calon sementara anggota DPD. Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, melakukan pengawasan atas pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD yang dilakukan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota. Dalam hal Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota menemukan unsur kesengajaan atau kelalaian anggota KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam melakukan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD yang merugikan bakal calon anggota DPD, Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota menyampaikan temuan kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. Semua temuan dimaksud wajib ditindaklanjuti oleh KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.

KPU menyusun daftar calon sementara anggota DPD. Daftar dimaksud yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU diumumkan untuk mendapat masukan dari masyarakat. Masyarakat diberi kesempatan untuk memberi masukan untuk perbaikan daftar calon sementara anggota DPD kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam waktu sepuluh hari. Apabila terdapat masukan dari masyarakat, KPU meminta klarifikasi kepada bakal calon anggota DPD atas masukan dari masyarakat dimaksud. Terhadap calon yang telah memenuhi persyaratan, KPU menetapkan daftar calon tetap anggota DPD yang disusun berdasarkan urutan abjad dengan Keputusan KPU. Dalam hal ditemukan dugaan telah terjadi pemalsuan atau

## Masyrafah

penggunaan dokumen palsu dalam persyaratan administrasi bakal calon anggota DPD, KPU berkoordinasi dengan instansi yang berwenang untuk dilakukan proses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, dalam hal putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang menyatakan tidak terbukti adanya pemalsuan atau penggunaan dokumen palsu, KPU melakukan pengesahan yang bersangkutan sebagai bakal calon anggota DPD.

## Kesimpulan

Dari pemaparan tulisan diatas, maka dapatlah disimpulkan bahwa ada lima faktor yang membuat Pemilu 2004 dan 2009 terasa berbeda dengan Pemilu 1999. *Pertama*, sebagian rakyat masih merasakan Pemilu sebagai fenomena budaya daripada fenomena politik, sehingga setiap 'pesta demokrasi' datang, rakyat menyambutnya dengan senang hati. *Kedua*, pada Pemilu 2004 pertama kali dilakukan pemilihan langsung presiden dan wakil presiden, sehingga rakyat tertarik untuk merasakannya dan akhirnya dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla. Namun pada Pemilu 2009 pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Boediono. *Ketiga*, kali ini Pemilu menggunakan sistem terbuka, meski sangat terbatas, sehingga rakyat tertantang memilih orang-orang yang dipercayainya untuk duduk di legislatif. *Keempat*, untuk pertama kalinya rakyat dipersilahkan memilih calon-calon perseorang untuk mewakili daerah (DPD), sehingga ada rakyat terdorong untuk mengajukan putra daerah masing-masing di kancah perpolitikan nasional. *Kelima*, keharusan partai peserta Pemilu untuk menampilkan sedikitnya 30% calon perempuan, hal ini memungkinkan kaum perempuan yang merupakan mayoritas pemilih membuka akses politik yang lebih besar.

## Pustaka Acuan

- Amal, Ichlasul (Ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta, PT Tiara Wacana, 1996
- Asshiddiqie, Jimly, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Santoso, Topo & Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004
- Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Tahun 2004, Penerbit Citra Umbara; Bandung, 2003
- Wibowo, Ari dkk, *Mendemokratiskan Pemilu*, Jakarta, Elsam, 1996