

Dinamika Kepesertaan Pemilu di Indonesia

Bahrur Rosi

Jaringan Pemberdayaan Politik dan Lingkungan Hidup

Abstrak

Penelitian ini hendak menjawab permasalahan tentang pengaruh konfigurasi kepentingan politik dalam proses pembentukan norma hukum tentang kepesertaan pemilu dalam undang-undang pemilu di Indonesia sejak era orde lama hingga era reformasi. Melalui kajian dengan pendekatan sejarah hukum, terlihat kepentingan politik rezim dan partai penguasa untuk melakukan pembatasan jumlah partai politik peserta pemilu dalam sistem politik otoritarian di era orde baru, yang berbeda dengan praktek di era Orde Lama dan awal era Reformasi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) melalui fungsi constitutional review dapat mencegah upaya pembatasan kepesertaan pemilu di era Reformasi melalui beberapa Putusan yang telah dihasilkannya. Meskipun penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu dapat dipahami sebagai salah satu upaya untuk mengefektifkan pemerintahan presidensial, namun langkah ini harus dilakukan dengan tetap menjamin hak politik, keadilan dan kesetaraan perlakuan.

A. Latar Belakang

Permasalahan kemudian mulai muncul dan berulang sejak Pemilu tahun 2009, ketika partai politik yang memiliki kursi di DPR menggunakan wewenangnya untuk semakin memperketat persyaratan P4.¹ Pengetatan

¹ Syarat partai politik untuk menjadi peserta pemilu diperketat pada pemilu tahun 2004 melalui UU nomor 12 tahun 2003 yang mempersyaratkan kepengurusan partai di dua pertiga jumlah provinsi di Indonesia serta dua pertiga jumlah kabupaten/kota di masing-masing provinsi tersebut, disertai dengan keanggotaan sekurang-kurangnya seribu orang atau satu perseribu di masing-masing kabupaten/kota tersebut, lihat Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 tahun 2003. Persyaratan ini kembali diperketat dengan menambahkan syarat keterwakilan tiga puluh persen perempuan di kepengurusan partai tingkat pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) huruf d UU Nomor 10 tahun 2008. Persyaratan ini semakin diperketat pada pemilu tahun 2014 melalui UU Nomor 8 tahun 2012, dimana mempersyaratkan kepengurusan partai di seluruh provinsi, tujuh puluh lima persen kabupaten/kota di masing-masing provinsi,

persyaratan partai politik untuk menjadi peserta pemilu ini diperumit dengan ketentuan tentang prosedur P5 yang dianggap tidak fair karena penyelenggaraan verifikasi partai politik untuk ditetapkan sebagai P4 yang hanya diberlakukan kepada partai baru atau partai yang tidak memiliki kursi di DPR. Kita tentunya masih ingat bahwa menjelang Pemilu 2014 mulai muncul gugatan terhadap ketentuan tentang prosedur P5.² UU Pemilu Nomor 7 tahun 2017 yang menjadi landasan hukum untuk penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Pemilu 2024 juga digugat di MK, dan celakanya, putusan MK pada tahun 2019 juga membatalkan norma ini³ di saat proses verifikasi parpol sedang berlangsung sehingga sempat mempengaruhi kinerja KPU dalam penyelenggaraan tahapan pendaftaran peserta pemilu.

Tulisan ini hendak menyoroti pengaruh konfigurasi politik terhadap perumusan norma hukum tentang kepesertaan pemilu dalam rentang sejarah ketatanegaraan di Indonesia. Pembahasan lebih difokuskan kepada kepesertaan pemilu dari unsur partai politik untuk pemilu anggota DPR dan DPRD. Beberapa penelitian telah dilakukan terkait dengan topik kepesertaan pemilu ini misalnya Syafriandre et.al.,⁴ dan Mahardika,⁵ namun belum ada yang mengkajinya dengan menggunakan pendekatan sejarah hukum.

Kajian menggunakan pendekatan sejarah hukum dengan meneliti pengaruh konfigurasi politik terhadap norma hukum ini penting dilakukan karena kemunculan norma hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif (dan pemerintah dalam konteks sistem hukum di Indonesia) tidak dapat dilepaskan dari pengaruh orientasi politik para pembentuk hukum itu sendiri.⁶ Orientasi

dan lima puluh persen kecamatan di masing-masing Kabupaten Kota. Lihat Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 8 tahun 2012.

² Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012* (2012).

³ Mahkamah Konstitusi, *Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017* 1–147 (2017).

⁴ Feri Amsari Aldho Syafriandre, Aidinil Zetra, "Malpraktik Dalam Proses Verifikasi Partai Politik Di Indonesia: Studi Pada Pemilihan Umum 2019," *Jurnal Wacana Politik* 4, no. 1 (2019): 14–29.

⁵ A G Mahardika, "Rekonstruksi Verifikasi Partai Politik Sebagai Penegakan Asas Efisiensi Dan Efektivitas Pemilihan Umum," *Era Hukum-Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 1, no. 2010 (2020): 159–176.

⁶ Miro Cerar, "The Relationship between Law and Politics," *Sword and Scales: An Examination of the Relationship between Law and Politics* 15, no. 1 (2014).

politik pemerintah dan partai-partai politik yang memiliki kursi di DPR berpotensi mewarnai arah pengaturan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan karakter produk hukum yang responsif/populistik, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan karakter produk hukum yang konservatif/ortodok/elitis.⁷

B. Konfigurasi Politik dan Pemilu

Mengikuti kategorisasi yang dibuat oleh Sato,⁸ konfigurasi politik Indonesia akan dibagi menjadi 5 bagian; periode demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, fase pertama dan fase kedua era orde baru, dan era reformasi.

Sistem pemerintahan pada masa demokrasi liberal pada awalnya menganut sistem presidensial meskipun beberapa ahli hukum tata negara mengkategorikannya sebagai sistem kuasi-presidensial.⁹ Namun, pada November 1945, atas usul Panitia Kerja KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat), Pemerintah mengeluarkan keputusan pemerintah pada tanggal 14 November 1945, yang menandai dimulainya sistem parlementer.¹⁰

Dengan beralihnya ke sistem parlementer, Pemerintah mengeluarkan Maklumat 3 November 1945 yang memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi rakyat untuk mendirikan partai politik dan dengan demikian mendorong pembentukan sistem multi-partai. Pada era ini, kebebasan berpendapat dan pers di Indonesia terjaga dengan baik, meskipun Smith¹¹ mencatat bahwa dari tahun 1952 hingga 1959 (delapan tahun), telah terjadi 374 tindakan anti pers.

Konfigurasi politik yang demokratis dengan karakter supremasi parlemen yang kental pada era ini telah menyebabkan jatuh bangunnya lima

⁷ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012). Hal 22

⁸ Yuri Sato, *Democratizing Indonesia : Reformasi Period in Historical Perspective*, 2003, <https://core.ac.uk/download/pdf/7124046.pdf>.

⁹ Moh. Kusnardi and Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983).

¹⁰ Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 1990). Hal 34

¹¹ Edward C. Smith, *Sejarah Pembredelan Pers Di Indonesia* (Jakarta: PT. Grafitry Press, 1983).

kabinet yang berbeda. Parlemen menunjukkan produktivitas yang tinggi dalam menghasilkan ratusan undang-undang, puluhan mosi dan interpelasi, hak angket, dan hak penggunaan anggaran.

Pada era ini, terdapat tiga konstitusi yang pernah diberlakukan, dan kesemuanya mengatur demokrasi sebagai salah satu asas dalam sistem politik ketatanegaraannya. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUDS 1950 secara tegas mengatur tentang pemilu, sedangkan UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur tentang pemilu namun dengan sistem demokrasi perwakilan yang diatur dalam UUD 1945 maka secara implisit diperlukan pemilu untuk mewujudkannya.

Sedangkan upaya untuk menyelenggarakan pemilu telah dimulai sejak awal kemerdekaan. Kabinet Sjahrir II diberi tugas salah satunya adalah untuk mengadakan pemilihan umum, sehingga sejak tahun 1946 telah diselenggarakan beberapa pemilu local antara lain di Kediri dan Karesidenan Surakarta yang diatur melalui regulasi lokal dan menggunakan sistem pemilihan bertingkat.¹² Pada tahun 1948, pemerintah mengesahkan undang-undang pertama yang mengatur tentang pemilu yakni UU Nomor 27 tahun 1948 yang diikuti dengan penyelenggaraan pemilu di Minahasa (1951), Sangir-Talaud (1951), dan Yogyakarta (1951) yang menggunakan sistem pemilihan bertingkat, serta Kotamadya Makasar (1952) yang menggunakan sistem pemilihan langsung secara terbatas.¹³

Meskipun demikian, pemilu secara nasional baru dilaksanakan pada tahun 1955 setelah terjadinya serangkaian gejolak politik yang berpuncak kepada peristiwa 17 Oktober 1952. Kabinet Wilopo mengajukan RUU Pemilu kepada parlemen yang kemudian disahkan menjadi UU nomor 7 Tahun 1953 tentang pemilihan anggota Konstituante dan Anggota DPR.

Ketidakstabilan politik selama masa demokrasi liberal dijadikan alasan oleh Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 5

¹² Sistem pemilihan bertingkat yakni rakyat memilih sejumlah anggota Dewan Desa, kemudian para anggota Dewan Desa memilih anggota dewan perwakilan di tingkat daerah.

¹³ Sistem pemilihan langsung secara terbatas artinya hanya pemilih yang memiliki kemampuan baca-tulis yang memiliki hak untuk memilih dalam pemilu.

Juli 1959, yang memberlakukan kembali UUD 1945 yang mengembalikan kekuasaan besar kepada presiden.¹⁴ Meskipun keabsahan yuridis-konstitusional Ketetapan ini menimbulkan kontroversi, namun secara praktis Ketetapan ini telah diterima secara empiris dan dianggap final. Ia menjadi dasar kembalinya UUD 1945 sekaligus titik tolak demokrasi terpimpin.¹⁵

Di bawah demokrasi terpimpin, Sukarno mendorong beberapa agenda utama. Pertama, pemusatan kekuasaan kepada Presiden melalui pembentukan Dewan Nasional yang terdiri dari wakil-wakil golongan fungsional dan dipimpin oleh Presiden Soekarno. Kedudukan Dewan yang ekstra konstitusional ini lebih tinggi dari kabinet karena keanggotaan dewan mencerminkan seluruh bangsa, sedangkan kabinet hanya mencerminkan parlemen.¹⁶ Kedua, pembentukan poros Soekarno-Militer-PKI (Partai Komunis Indonesia) untuk memperkuat sentralisme kekuasaannya. Ketiga, pembubaran partai politik yang tidak mendukung Sukarno, seperti Masyumi dan PSI. Rezim Demokrasi Terpimpin juga melemahkan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden sering membuat beberapa peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Presiden (PERPRES), Keputusan Presiden (PENPRES), dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU), serta membubarkan DPR melalui Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 kemudian menggantikannya dengan DPR-GR.¹⁷ Keempat, kontrol terhadap pers yang tidak mendukung kebijakan pemerintah, dan mengancam mencabut izin penerbitan jika tidak mendukung pelaksanaan USDEK.¹⁸

¹⁴ Sato, *Democratizing Indonesia: Reformasi Period in Historical Perspective*.

¹⁵ Ikrar Nusa Bakti, "The Transition To Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems," *The Asia-Pacific: a region in transition* (2004): 195–206, <https://apcss.org/Publications/Edited Volumes/RegionalFinal chapters/Chapter12Bhakti.pdf>. hal 198.

¹⁶ Mochtar Lubis, *Conscience Against Violence, Bung Hatta's Letters to President Soekarno 1957-1960* (Jakarta: Sinar Harapan, 1986). Hal 39

¹⁷ Hotma P Sibuea et al., "Comparative Study of Post-Marriage Nationality Of Women in Legal Systems of Different Countries International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding A Study on Authoritarian Regime in Indonesia: Perspective of the 1945 Constitution as A," *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 7, no. 1 (2020): 779–792, <http://ijmmu.comhttp://dx.doi.org/10.18415/ijmmu.v7i1.1453>.

¹⁸ Smith, *Sejarah Pembredelan Pers Di Indonesia*. Hal 210

Konfigurasi politik dalam demokrasi terpimpin ini sangat sentralistik, otoriter, dan represif, dengan karakter *executive heavy*, berbeda dengan era demokrasi liberal.¹⁹ Oleh karena itu, Deliar Noer menulis bahwa demokrasi terpimpin sebenarnya menghilangkan demokrasi dan yang tersisa hanyalah terpimpin.²⁰

Pada era ini, tidak ada peraturan perundang-undangan baru tentang pemilu yang dikeluarkan, demikian juga tidak ada penyelenggaraan pemilu sepanjang 7 tahun ini. Meskipun DPR telah dibubarkan melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960, Presiden Soekarno tidak segera menyelenggarakan pemilu namun mengeluarkan Penpres Nomor 4 tahun 1960 tentang pembentukan semacam DPR sementara yang disebut DPR-GR.

Rezim Orde Baru yang dipimpin oleh Soeharto dan tentara muncul dari koalisi kelompok yang menentang Presiden Soekarno dan Partai Komunis Indonesia (PKI), serta intelektual, mahasiswa, dan pengusaha.²¹ Dari tahun 1965 hingga 1969, Suharto dan Angkatan Darat mengadopsi politik yang cenderung liberal untuk mencitrakan sebagai rezim demokrasi baru dan menjadi antitesis rezim demokrasi terpimpin yang otoriter. Konfigurasi politik libertarian pada periode ini terlihat dari perkembangan kebebasan pers yang memungkinkan media massa menyiarkan berita dan menyampaikan kritik secara terbuka, terutama mengenai kegagalan demokrasi terpimpin. Daniel S. Lev²² mencatat beberapa gagasan liberal dalam Komisi II Ad Hoc MPR seperti sistem pertanggungjawaban eksekutif kepada parlemen, penguatan sistem peradilan, pemberian hak uji materiil kepada Mahkamah Agung, dan penyusunan undang-undang tentang hak asasi manusia, meskipun rekomendasi ini tidak sempat dilaksanakan.

Setelah dilantik sebagai Presiden pada tahun 1968, Suharto dan Angkatan Darat memulai proses konsolidasi politik untuk pemilihan umum

¹⁹ Sato, *Democratizing Indonesia : Reformasi Period in Historical Perspective*.

²⁰ Deliar Nur, *Islam Dan Politik Mayoritas Atau Minoritas*, dalam Prisma, Nomor V, Tahun 1988, hal. 13.

²¹ Edward Aspinall and Greg Fealy, "Introduction : Soeharto ' s New Order and Its Legacy," in *Soeharto ' s New Order and Its Legacy* (ANU E Press, 2010), 0–14.

²² Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1990).

1971. Dia menerapkan sistem pengangkatan beberapa anggota DPR oleh pemerintah, mengubah Sekretariat Bersama Golkar menjadi organisasi yang berfungsi sebagai partai dan berpartisipasi dalam pemilu, serta memberikan dukungan fasilitas terbaik untuk pengembangan Golkar di pusat dan daerah. Soeharto juga melemahkan partai politik yang dianggap saingan berat Golkar dengan mengintervensi peserta kongres PNI (Partai Nasional Indonesia) dan mensponsori pembentukan Parmusi (Partai Muslim Indonesia). Upaya tersebut membuahkan kemenangan Golkar dalam pemilihan umum 1971 dengan meraih 62,8% suara, dominasi politik elektoral yang berlanjut hingga pemilihan 1997, dan mendorong konfigurasi politik menjadi otoriter.

Sejak jatuhnya pemerintahan Orde Baru, Indonesia hingga kini dipimpin oleh lima orang presiden. Presiden Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarno Putri dipilih oleh MPR, sedangkan SBY dan Joko Widodo dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Secara umum konfigurasi politik di era reformasi dapat dikatakan demokratis meskipun dengan tingkat dan karakteristik yang berbeda-beda.²³ Hubungan antara eksekutif dan legislatif sangat dinamis. Di awal era reformasi, DPR cenderung memiliki posisi politik yang lebih kuat daripada eksekutif seperti yang terjadi pada kepemimpinan Habibie, Abdurrahman Wahid, dan periode pertama pemerintahan SBY. Saat itu, presiden harus menghadapi sistem kepartaian yang lebih terfragmentasi dan tidak berakar.²⁴ Sedangkan di era Megawati, periode kedua pemerintahan SBY, dan era Jokowi, eksekutif seolah mampu mengimbangi DPR, bahkan menjadi lebih dominan terhadap parlemen. Untuk mengamankan dukungan DPR, presiden memprioritaskan pembangunan aliansi inklusif dengan semua pihak, menawarkan kursi kabinet dan penghargaan lainnya sebagai imbalan kesetiaan, dan/atau melakukan campur tangan dalam urusan internal setidaknya dua partai oposisi sehingga akhirnya

²³ Gerry van Klinken, "Indonesian Politics in 2008: The Ambiguities of Democratic Change," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 44, no. 3 (2008): 365–381.

²⁴ R. William Liddle, "Year One of the Yudhoyono-Kalla Duumvirate," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 41, no. 3 (2005): 325–340. Hal 328

memaksa mereka untuk menyatakan dukungan mereka untuk pemerintahannya.²⁵

Pada era reformasi, sistem multi-partai kembali diterapkan, sehingga puluhan partai politik dapat ikut serta dalam pemilu 1999 dan 2004. Namun demikian, secara kelembagaan, partai politik lemah, personalistik, dan didominasi oleh elit.²⁶ Presiden Abdurrahman Wahid melikuidasi departemen informasi yang sebelumnya digunakan sebagai alat untuk mengontrol pers oleh orde baru,²⁷ yang mendorong media massa untuk berkembang pesat, terutama media online. Namun demikian, muncul dominasi beberapa media massa mainstream oleh elit politik.²⁸ Konfigurasi politik di era reformasi berlangsung dinamis, bergeser dari demokrasi-liberal dan quasi-parlementer menjadi sentralistik dalam beberapa tahun terakhir. Pada era pemerintahan Jokowi, kualitas demokrasi Indonesia mengalami penurunan.²⁹

Penyelenggaraan pemilu di era reformasi ini berlangsung demokratis yang ditandai oleh munculnya liberalisasi partai politik, sistem multi-partai, serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta kepala daerah secara langsung.

C. Dinamika Kerangka Hukum Kepesertaan Pemilu

Pemilu sebagai salah satu indikator negara demokratis selalu melibatkan norma pengaturan tentang kepesertaan pemilu. Kepesertaan pemilu menjadi salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan pemilu, bersama dengan pemilihan dan sistem pemilu. Melacak perkembangan dan dinamika norma pengaturan tentang kepesertaan pemilu di Indonesia, kita bisa menemukan adanya pergeseran arah dan model pengaturannya.

1. Kepesertaan Pemilu di Era Orde Lama

²⁵ Marcus Mietzner, "Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi's Indonesia," *Contemporary Southeast Asia* 38, no. 2 (2016): 209–232.

²⁶ Paige Johnson Tan, "Reining in the Reign of the Parties: Political Parties in Contemporary Indonesia," *Asian Journal of Political Science* 20, no. 2 (2012): 154–179.

²⁷ Dewi Fortuna Anwar, *Negotiating and Consolidating Democratic Civilian Control of the Indonesian Military* (Honolulu, 2001).

²⁸ Muhammad Thaufan Arifuddin, "Why Political Parties Colonize the Media in Indonesia: An Exploration of Mediatization," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 20, no. 1 (2016): 16.

²⁹ Thomas P. Power, "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54, no. 3 (2018): 307–338.

Pada masa Orde Lama telah ada beberapa peraturan perundang-undangan tentang pemilu, meskipun pemilu nasional hanya berhasil diselenggarakan satu kali yakni pada tahun 1955. Peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemilu tingkat nasional pertama diatur melalui UU Nomor 27 tahun 1948 yang selanjutnya diubah dengan UU Nomor 12 tahun 1949 yang menggunakan sistem pemilihan bertingkat dimana warga memilih calon pemilih di tingkat desa yang akan bertugas memilih calon wakil rakyat di Lembaga perwakilan rakyat.³⁰ Namun, pemilu yang berhasil diselenggarakan berdasarkan UU ini hanya pada tingkat local, yakni di Minahasa dan Sangihe-Talaud.³¹

Sistem kepesertaan pemilu di tingkat desa ini diatur dengan cara jago (calon pemilih)³² berasal dari perseorangan yang dicalonkan oleh sekurang-kurangnya sepuluh orang warga desa/kelurahan.³³ Jago tidak boleh mencalonkan diri di lebih dari satu kelurahan, tidak harus berdomisili di kelurahan tersebut namun tetap dalam wilayah kecamatan yang bersangkutan,³⁴ serta harus bisa baca huruf latin/arab/Bahasa daerah. Sedangkan pengusul jago tidak boleh mengusulkan lebih dari satu calon jago.

Pendaftaran, pemeriksaan dan pengesahan calon pemilih pada tahap pertama dilakukan oleh Lurah.³⁵ Selanjutnya Lurah menyampaikan daftar jago kepada kantor pemungutan suara yang akan melakukan pemeriksaan tahap kedua, dan selanjutnya diserahkan kepada kantor pemilihan untuk diperiksa dan ditetapkan dalam daftar calon pemilih.³⁶

Sedangkan kepesertaan pemilihan calon anggota DPR diselenggarakan melalui proses pencalonan, dimana jago calon anggota DPR harus diusulkan

³⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya, UU Nomor 27 Tahun 1948*, 1948. Pasal 3

³¹ M.D., *Politik Hukum Di Indonesia*.

³² Yang dimaksud dengan jago atau calon pemilih disini adalah calon wakil dari masing-masing kelurahan yang akan bertugas untuk memilih wakil rakyat di tingkat daerah. Lihat, Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya, UU Nomor 27 Tahun 1948*. Pasal 8

³³ Ibid. Pasal 20

³⁴ Ibid. Pasal 8

³⁵ Ibid. Pasal 20-25

³⁶ Ibid. Pasal 26-29

oleh sekurang-kurangnya 25 pemilih (dari masing-masing kelurahan),³⁷ dan memenuhi syarat a. telah berumur 25 tahun; b. cakap menulis dan membaca bahasa Indonesia dengan huruf Latin; c. tidak kehilangan hak menguasai atau mengurus harta bendanya karena keputusan pengadilan yang tak dapat diubah lagi; d. tidak dipecat dari hak memilih atau hak dipilih dengan keputusan pengadilan yang tak dapat diubah lagi, dan e. tidak terganggu ingatannya.³⁸ Kantor Pemilihan Daerah melakukan pemeriksaan keterpenuhan syarat, dan selanjutnya menyerahkan daftar calon kepada Kantor Pemilihan Pusat untuk diperiksa dan ditetapkan.³⁹

Adapun pada Pemilu untuk memilih anggota konstituante dan anggota DPR pada tahun 1955, dilaksanakan berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 1953 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1953. UU ini tidak lagi menganut sistem pemilihan bertingkat, sehingga warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih dapat langsung memilih calon anggota konstituante dan calon anggota DPR.⁴⁰

Sebagaimana UU nomor 27 tahun 1948, UU ini tidak menggunakan istilah peserta pemilu sebagaimana mana UU Pemilu belakangan, melainkan menggunakan istilah pencalonan yang diatur dalam Bab VI yang terdiri atas 19 pasal.

Calon terdiri atas dua jenis yakni calon perseorangan dan calon dari kumpulan (partai atau organisasi masyarakat).⁴¹ Pencalonan oleh partai politik dilakukan oleh pengurus pusat partai politik yang bersangkutan.⁴² Syarat dukungan untuk calon meningkat dibandingkan dengan syarat yang diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 1948. Pencalonan harus memenuhi syarat dukungan sekurang-kurangnya 200 orang pemilih di wilayah yang bersangkutan untuk calon perseorangan atau calon pertama dari partai atau

³⁷ Ibid. Pasal 38

³⁸ Ibid. Pasal 1 ayat (2)

³⁹ Ibid. Pasal 44-49.

⁴⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, UU Nomor 7 Tahun 1953*, 1953. Pasal 1 ayat (1)

⁴¹ Ibid.

⁴² Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1954*, 1954. Pasal 23 ayat (3).

ormas, serta 25 orang pemilih untuk calon urutan berikutnya dari partai atau ormas.⁴³

Paska Pemilu 1955 ini, dilakukan perubahan UU Pemilu melalui UU Nomor 2 tahun 1956, namun UU ini tidak mengatur perubahan tata cara pencalonan/kepesertaan pemilu. Seiring dengan perubahan rezim dari rezim demokrasi liberal menjadi demokrasi terpimpin sejak tahun 1959, pemilu tidak lagi diselenggarakan, hingga terjadi peralihan ke masa orde baru.

2. Kepesertaan Pemilu di Era Orde Baru

Pada Pemilu 1971 yang diselenggarakan berdasarkan UU Nomor 15 tahun 1969, kepesertaan pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 17 terdiri atas partai politik dan Golongan Karya dengan ketentuan bukan termasuk organisasi terlarang. Partai-partai Politik ini dibatasi bagi partai politik yang telah mendapat pengakuan berdasarkan undang-undang tentang Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan. UU ini menggaransi organisasi yang sudah mempunyai perwakilan di D.P.R.G.R. dan/atau D.P.R.D.G.R. dapat ikut serta dalam Pemilihan Umum. UU ini menghapus kategori peserta pemilu perseorangan yang diterapkan dalam pemilu tahun 1955.

Sedangkan pada pemilu 1977 yang dilaksanakan berdasarkan UU Nomor 4 Tahun 1975 sebagai perubahan atas UU Nomor 15 tahun 1969, pengaturan tentang kepesertaan pemilu tidak mengalami perubahan signifikan melainkan penegasan peserta pemilu yang dibatasi 3 organisasi yakni PPP, PDI, dan Golkar. Hal ini merupakan dampak dari kebijakan penyederhanaan partai politik oleh Pemerintah Orde Baru melalui fusi (penggabungan partai-partai politik).

Pada pemilu-pemilu berikutnya di era Orde Baru hingga pemilu terakhir tahun 1997, tidak ada perubahan signifikan dalam kerangka hukum yang mengatur tentang kepesertaan pemilu, melainkan hanya mengukuhkan kepesertaan pemilu yang terdiri atas dua partai politik dan Golongan Karya. Misalnya, UU nomor 2 Tahun 1980 yang menjadi dasar hukum pemilu 1982

⁴³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, UU Nomor 7 Tahun 1953*. Pasal 38

mengatur bahwa Pemilihan Umum diikuti oleh 3 (tiga) organisasi kekuatan sosial politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia, dan Golongan Karya", UU Nomor 1 Tahun 1985 yang menjadi dasar hukum pemilu 1992 mengatur bahwa "Pemilihan Umum diikuti oleh 3 (tiga) organisasi kekuatan sosial politik yakni Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia, dan Partai Persatuan Pembangunan, yang mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama."

3. Kepesertaan Pemilu di Era Reformasi

Seiring dengan arus reformasi politik tahun 1998 yang didahului oleh tumbangnya rezim Orde Baru, Indonesia kembali mengalami deregulasi politik yang salah satunya berdampak kepada desain kepesertaan pemilu. UU Nomor 3 Tahun 1999 membuka kembali kesempatan kepada seluruh partai politik yang memenuhi persyaratan untuk mendaftarkan diri menjadi calon peserta pemilu. UU ini menghapus pembatasan peserta pemilu hanya bagi dua partai politik dan Golkar sebagaimana diterapkan di masa Orde Baru, namun UU ini menerapkan sistem pembatasan peserta pemilu untuk pemilu berikutnya melalui sistem *parliamentary threshold* sebanyak 2% (dua perseratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebut sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum. KPU diberi tugas dan wewenang untuk memeriksa keterpenuhan syarat partai politik untuk menjadi P4.⁴⁴

Pada pemilu tahun 2004 yang mencakup pemilu anggota DPR, DPD, DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, kepesertaan pemilu memiliki dua jenis yakni partai politik dan calon perseorangan. UU Nomor 12 tahun 2003 yang mengatur tentang pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD mengatur kepesertaan pemilu calon anggota DPD dari unsur perseorangan dengan syarat dukungan pemilih sebanyak seribu orang untuk provinsi berpenduduk

⁴⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, UU Nomor 3 Tahun 1999*, 1999. Pasal 39 dan 40

sampai dengan satu juta orang, dan penambahan seribu dukungan untuk setiap kelipatan jumlah penduduk lima juta orang di masing-masing provinsi, dengan maksimal syarat dukungan sebanyak lima ribu pemilih.⁴⁵ Adapun kepesertaan pemilu dari unsur partai politik dipersyaratkan: diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik; memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi; memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi; memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik; harus mempunyai kantor tetap dan mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. KPU diberi tugas dan wewenang untuk memeriksa keterpenuhan persyaratan calon peserta pemilu dan menetapkan.⁴⁶ Di sisi lain, UU ini juga mengatur syarat parliamentary threshold untuk pemilu berikutnya.⁴⁷

Komposisi dan desain kepesertaan Pemilu tahun 2008-2019 tidak mengalami perubahan berarti kecuali penghapusan ketentuan tentang parliamentary threshold,⁴⁸ penambahan syarat keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik,⁴⁹ peningkatan syarat persebaran dukungan bagi

⁴⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, 2003. Pasal 11

⁴⁶ Ibid. Pasal 7 ayat (1)

⁴⁷ Ibid. Pasal 9.

⁴⁸ Ketentuan tentang parliamentary threshold tidak lagi diatur untuk Pemilu 2019. UU Nomor 7 tahun 2017 tidak lagi mengatur tentang hal ini. Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Pemilu*, 2017. Pasal 173 ayat (2)

⁴⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU Nomor Nomor 10 Tahun 2008* (n.d.). Pasal 8 ayat (1) huruf d.

calon anggota DPD⁵⁰ dan peningkatan/pengetatan syarat partai politik untuk menjadi peserta pemilu.⁵¹

Dari gambaran ini, terlihat adanya dinamika pengaturan norma tentang kepesertaan pemilu, yang memiliki korelasi dengan konfigurasi politik di masing-masing era. Pada era demokrasi liberal di masa Orde Lama, corak demokrasi liberal yang dianut mempengaruhi desain sistem kepesertaan pemilu yang membuka ruang seluas-luasnya kepada seluruh komponen bangsa untuk mendaftarkan diri menjadi peserta pemilu. Terlepas dari kemungkinan adanya factor keterbatasan ekonomi dan social pada masa itu, syarat untuk menjadi peserta pemilu sangat longgar dan ringan.

Sedangkan pada era demokrasi terpimpin yang sangat sentralistik dan otoriter, bahkan tidak ada pemilu yang berhasil diselenggarakan. Demikian juga pada era Orde Baru yang otoriter, terjadi pembatasan kepesertaan pemilu, baik melalui proses pengetatan (pada pemilu 1971) hingga ke pembatasan secara mutlak kepada tiga organisasi politik (dua partai politik dan Golongan Karya) sejak pemilu 1977-1997. Hal ini tidak terlepas dari kehendak rezim Orde Baru yang sentralistik dan otoriter untuk mengendalikan kehidupan politik.

Adapun di awal era reformasi yang memiliki karakter politik demokratis liberal, pada pemilu 1999 tidak terjadi pembatasan kepesertaan pemilu sehingga jumlah peserta pemilu mencapai 48 partai politik. Sedangkan pada masa sesudahnya, sejak pemilu 2004 hingga pemilu terakhir, mulai terjadi pembatasan dan pengetatan syarat kepesertaan pemilu sehingga mereduksi jumlah peserta pemilu, khususnya dari unsur partai politik.⁵²

⁵⁰ Ibid. Syarat persebaran dukungan bagi calon DPD yang dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 sebanyak 25% kabupaten/Kota di wilayah provinsi, ditingkatkan menjadi 50% kabupaten/kota di wilayah Provinsi. Lihat Pasal 13 ayat (2).

⁵¹ Syarat kepengurusan partai di tingkat provinsi yang diatur sebesar dua pertiga jumlah provinsi dan dua pertiga jumlah kabupaten/kota di masing-masing provinsi yang bersangkutan, diubah menjadi memiliki kepengurusan di seluruh provinsi dan 75% kabupaten/kota di masing-masing provinsi. Lihat Republik Indonesia, *UU Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, 2012. Pasal 8 ayat (2).

⁵² Dengan diberlakukannya pengetatan persyaratan peserta pemilu sejak pemilu 2004, maka terjadi penurunan jumlah partai politik peserta pemilu. Jika pada pemilu 1999, partai

D. Pengaturan Norma Kepesertaan Pemilu di Indonesia

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, di era reformasi, muncul kecenderungan di kalangan partai politik yang memiliki kursi di DPR untuk memperketat persyaratan partai politik untuk menjadi peserta pemilu melalui undang-undang pemilu Nomor 12 tahun 2003, UU Nomor 10 tahun 2008, UU Nomor 8 tahun 2012, serta UU Nomor 7 tahun 2017. Politik hukum ini memicu keberatan berbagai kalangan, terutama partai politik baru maupun partai politik lama yang belum memiliki kursi di DPR, yang menganggap norma peraturan ini sebagai pengekan terhadap hak politik masyarakat yang dilindungi oleh konstitusi.

Seiring dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi di awal era reformasi yang diberi wewenang untuk menguji konstiusionalitas undang-undang, telah banyak kalangan terutama dari pengurus partai baru yang mengajukan permohonan pengujian undang-undang terkait dengan kepesertaan pemilu ini. Proses deliberasi yang terjadi di DPR selama proses pembuatan berbagai undang-undang tersebut di atas dianggap tidak mempertimbangkan usulan-usulan dari pihak luar parlemen, sehingga memicu upaya pihak non-parlemen untuk mengubah norma hukum tersebut melalui jalur judisial di MK (atau disebut dengan judisialisasi politik).

Dari ketiga Putusan tersebut di atas, dapat dilihat bahwa kehadiran MK melalui fungsi pengujian konstiusionalitas undang-undang menjadi kanal alternatif bagi kalangan masyarakat yang merasa terabaikan aspirasinya terkait desain sistem kepesertaan pemilu dalam proses pembentukan undang-undang pemilu. MK melalui putusannya berhasil melindungi hak-hak masyarakat yang ingin berpartisipasi menjadi peserta pemilu. Bahkan MK melalui Putusan Nomor 55/PUU-XVIII/2020 mampu melakukan 'penyesuaian' penafsiran hukumnya terhadap konstitusi, sehingga putusannya menjadi lebih adil bagi seluruh partai politik.

politik peserta pemilu mencapai 48 partai politik, maka pada pemilu 2004 menurun menjadi 24 partai politik, pemilu 2009 mengalami kenaikan menjadi 34 partai politik (dan 6 partai local di Aceh), pemilu 2014 menurun drastic menjadi 15 partai politik, dan pemilu 2019 menjadi 14 partai politik.

E. Kesimpulan

Pembuatan norma hukum tentang kepesertaan pemilu di Indonesia dipengaruhi oleh konfigurasi politik rezim yang berkuasa di masa pembentukan undang-undang pemilu, sejak era demokrasi liberal pada masa orde lama, era Orde Baru, maupun era reformasi. Namun demikian, kehadiran dan peran MK dalam pengujian konstiusionalitas undang-undang membuka ruang bagi kalangan di luar rezim untuk memohon pengujian konstiusionalitas norma hukum tentang kepesertaan pemilu dalam undang-undang pemilu.

Upaya pembatasan jumlah partai politik peserta pemilu merupakan suatu kewajaran sebagai salah satu pra-syarat dalam pembentukan sistem pemerintahan presidensil yang kuat. Memperhatikan sejarah hukum, dinamika pengaturan serta penafsiran konstiusional MK tentang kepesertaan pemilu tersebut di atas, maka arah kebijakan pengaturan tentang kepesertaan pemilu khususnya dari unsur partai politik untuk pemilu anggota DPR dan DPRD di masa mendatang sebaiknya menjamin dan menjunjung tinggi hak politik warga negara, memastikan kesetaraan hak dan perlakuan kepada seluruh calon peserta pemilu, yang dituangkan dalam norma pengaturan tentang persyaratan dan prosedur pemeriksaan keterpenuhan syarat calon peserta pemilu.

REFERENSI

- Anwar, Dewi Fortuna. *Negotiating and Consolidating Democratic Civilian Control of the Indonesian Military*. Honolulu, 2001.
- Arifuddin, Muhammad Thaufan. "Why Political Parties Colonize the Media in Indonesia: An Exploration of Mediatization." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 20, no. 1 (2016): 16.
- Aspinall, Edward, and Greg Fealy. "Introduction : Soeharto ' s New Order and Its Legacy." In *Soeharto ' s New Order and Its Legacy*, 0–14. ANU E Press, 2010.
- Baker, R. W. "Indonesia in Crisis." *Asia Pacific Issues*, no. 36 (1998).
- Bakti, Ikrar Nusa. "The Transition To Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems." *The Asia-Pacific: a region in transition* (2004): 195–206. <https://apcss.org/Publications/Edited Volumes/RegionalFinal chapters/Chapter12Bhakti.pdf>.
- Cerar, Miro. "The Relationship between Law and Politics." *Sword and Scales : An Examination of the Relationship between Law and Politics* 15, no. 1 (2014).
- Eklof, Stefan. *Indonesian Politics in Crisis: The Long Fall of Suharto, 1996-98*. NIAS Publishing. Copenhagen: NIAS Publishing, 1999.
- Gazali, Effendi. "The Suharto Regime and Its Fall through the Eyes of the Local Media." *Gazette* 64, no. 2 (2002): 121–140.
- Hutchinson, Francis E. "(De)Centralization and the Missing Middle in Indonesia and Malaysia." *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 32, no. 2 (2017): 291–335.
- Johnson Tan, Paige. "Reining in the Reign of the Parties: Political Parties in Contemporary Indonesia." *Asian Journal of Political Science* 20, no. 2 (2012): 154–179.
- Juniarto. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 1990.
- van Klinken, Gerry. "Indonesian Politics in 2008: The Ambiguities of

- Democratic Change." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 44, no. 3 (2008): 365–381.
- Konstitusi, Mahkamah. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012* (2012).
- Kusnardi, Moh., and Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983.
- Lev, Daniel S. *Hukum Dan Politik Di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Liddle, R. William. "Year One of the Yudhoyono-Kalla Duumvirate." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 41, no. 3 (2005): 325–340.
- Lubis, Mochtar. *Conscience Against Violence, Bung Hatta's Letters to President Soekarno 1957-1960*. Jakarta: Sinar Harapan, 1986.
- M.D., Moh. Mahfud. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012.
- Mahardika, A G. "Rekonstruksi Verifikasi Partai Politik Sebagai Penegakan Asas Efisiensi Dan Efektivitas Pemilihan Umum." *Era Hukum-Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 1, no. 2010 (2020): 159–176.
- Mahkamah Konstitusi. *Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017* 1–147 (2017).
- Mietzner, Marcus. "Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi's Indonesia." *Contemporary Southeast Asia* 38, no. 2 (2016): 209–232.
- Power, Thomas P. "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54, no. 3 (2018): 307–338.
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1954*, 1954.
- . *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, 2003.
- . *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Pemilu*, 2017.
- . *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pemilihan Umum*

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU Nomor Nomor 10 Tahun 2008 (n.d.).

———. *Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya, UU Nomor 27 Tahun 1948, 1948.*

———. *Undang-Undang Tentang Partai Politik, UU Nomor 2 Tahun 1999, 1999.*

———. *Undang-Undang Tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, UU Nomor 7 Tahun 1953, 1953.*

———. *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, UU Nomor 3 Tahun 1999, 1999.*

———. *UU Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, 2012.*