



**IMPLEMENTASI SISTEM MULTI PARTAI PADA PEMILU
TAHUN 2004 DI JAWA TENGAH**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Untuk
Menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh

**Kashadi, SH
NIM : B4A 0060 40**

PEMBIMBING

Dr. Arief Hidayat, SH.MS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

HALAMAN PENGESAHAN

**IMPLEMENTASI SISTEM MULTI PARTAI PADA PEMILU
TAHUN 2004 DI JAWA TENGAH**

Disusun Oleh :

**Kashadi, SH
NIM : B4A 0060 40**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal**

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

**Pembimbing
Magister Ilmu Hukum**

**Dr. Arief Hidayat, SH.MS
NIP : 130 037 134**

LEMBAR PENGESAHAN

1	Judul	Implementasi Sistem Multi Partai Pada Pemilu Tahun 2004 Di Jawa Tengah
2	Jenis Penelitian	Yuridis Normatif
3	Identitas Peneliti a. Nama Lengkap b. Nim c. Bidang Kajian	Kashadi B4A 0060 40 Hukum Tata Negara
4	Lokasi Penelitian	Provinsi Jawa Tengah
5	Lama Penelitian	2 Bulan
6	Pembimbing	Dr. Arief Hidayat, SH.MS

Semarang, Maret 2008

Menyetujui untuk diajukan dalam Seminar Hasil Penelitian Tesis

Dosen Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Dr. Arief Hidayat, SH.MS
NIP : 130 037 134

HALAMAN PENGESAHAN

**IMPLEMENTASI SISTEM MULTI PARTAI PADA PEMILU TAHUN
2004 DI JAWA TENGAH**

Disusun Oleh :

**Kashadi, SH
B4A 0060 40**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 3 April 2008**

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Dr. Arief Hidayat, SH.MS
NIP : 130 937 134

Prof.Dr. Paulus Hadisuprpto, SH.MH
NIP : 130 531 702

KATA MUTIARA

Berbahagialah orang yang tahu dan tahu bahwa dirinya tidak tahu
(Prof. Djodiguno)

Ilmu Pengetahuan tanpa agama akan lumpuh,
agama tanpa ilmu pengetahuan akan buta
(Albert Einstein)

Janganlah sedih karena tidak dihargai orang lain, tetapi
Bersedihlah bila dirimu memang tidak berharga
(Confusius)

Meskipun kita tidak bisa memberikan makna kepada orang lain....
setidak-tidaknya kita mampu memberikannya kepada diri kita sendiri..
(*Alberto Camus*)

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan Tesis ini untuk :

- Alm Bapak Soedalmadi dan Ibu Tercinta
 - Istriku tercinta Siti Mahyani.
- Almamaterku Fakultas Hukum UNDIP

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya dengan perkenanNya, penulis telah berhasil menyelesaikan karya ilmiah ini, yaitu Tesis mengenai Implementasi Sistem Multi Partai Pada Pemilu Tahun 2004 di Jawa Tengah.

Suatu pekerjaan akan dapat diselesaikan dengan baik tentu tidak akan terlepas dari bantuan berbagai pihak, seperti halnya dalam penulisan karya ilmiah ini. Oleh karena itu sudah sepatutnyalah penulis menghaturkan terima kasih yang sedalam-dalamnya serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah berkenan untuk memberikan bantuan dalam berbagai bentuk, sehingga dapat terwujudnya karya ilmiah dalam bentuk Tesis ini. Terima Kasih dan penghargaan, kami sampaikan kepada Yth.

1. Prof. Dr.dr. Susilo Wibowo Sp.Dc sebagai Rektor Universitas Diponegoro Semarang
2. Dr. Arief Hidayat, SH.MS sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang dan sekaligus sebagai Pembimbing Tesis ini yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis
3. Prof.Dr. Paulus Hadisuprpto,SH.MH sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum .
4. Ani Purwanti, SH.MHum, sebagai Sekretaris Akademik Program Magiaster Ilmu Hukum
5. Amalia Diamantina, SH.MHum, sebagai Sekretaris Keuangan Program Magiaster Ilmu Hukum

6. Untung Dwi Hananto, SH.MHum, yang telah memberikan review dan sebagai penguji Tesis.
7. Hasyim Ashary, SH.Msi, sebagai anggota KPUD Jawa Tengah, yang telah memberikan banyak bahan-bahan untuk menyelesaikan Tesis ini.

Kepada semua pihak yang belum atau tidak dapat penulis sebutkan secara keseluruhan dan satu persatu, teman-teman dosen di Fakultas Hukum Undip dan teman-teman seangkatan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, penulis sampaikan pula terima kasih atas segala bantuan baik berupa moril maupun materiil dan hanya Tuhan Yang Maha Esa akan dapat membalaskan budi kebaikan dari semua pihak kepada penulis.

Pada akhirnya seperti pepatah mengatakan tidak ada gading yang tak retak, sehingga meskipun karya ilmiah yang masih jauh dari sempurna ini, sekecil apapun akan dapat digunakan dan dapat menjadi satu bahan kajian dan pemikiran bagi pelaksanaan Pemilihan Umum di Jawa Tengah. Amien.

Penulis

IMPLEMENTASI SISTEM MULTI PARTAI PADA PEMILU TAHUN 2004 DI JAWA TENGAH

Abstrak

Penelitian ini berangkat dari pemikiran bahwa perubahan sistem politik akan mempengaruhi pula kebijakan di bidang hukum, khususnya pengaturan mengenai partai politik berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 dan pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Implementasi Pemilihan Umum di Indonesia selama ini didasarkan pada undang-undang tertentu sebagai hasil dari sistem politik yang dianut. Sistem multi partai yang diterapkan pada Pemilu tahun 2004 di Jawa Tengah akan menjadi fenomena yang menarik karena merupakan Pemilu dalam era reformasi

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian deskriptif. Di samping itu dapat dikategorikan juga ke dalam penelitian preskriptif karena berusaha memperoleh saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi suatu masalah. Metode kualitatif dipakai sebagai metode pendekatan, meskipun tanpa meninggalkan yuridis normatif dengan diperkaya metode yuridis komparatif.

Penelitian ini menggambarkan pelaksanaan sistem multi partai dalam Pemilu Tahun 2004 di Jawa Tengah, khususnya untuk anggota DPRD. Hasil dari Pemilu tahun 2004 tersebut di Jawa Tengah masih didominasi oleh tiga partai lama yang telah ada sebelum era reformasi dengan menguasai 58 % dari 100 kursi di DPRD. Tiga partai tersebut adalah PDIP, Partai Golkar dan PPP. Empat Partai baru yang lahir setelah era reformasi yaitu PKB, PAN, Partai Demokrat dan PKS hanya mampu meraih 42% kursi. Dengan hasil tersebut, maka konstelasi politik sebagai hasil pemilu masih bersifat stagnan, sehingga belum terdapat perkembangan yang signifikan dalam konstelasi politik di Jawa Tengah

THE IMPLEMENTATION OF MULTI PARTY SYSTEM
ON THE 2004 ELECTION IN CENTRAL JAVA

Abstract

This research starts from the idea that the change of political system will influence legal policy, especially arrangement concerning political party pursuant to the Act Number 31, 2002 and election pursuant to the Act Number 12, 2003. Implementation of Election in Indonesia during the time, relied on certain law as result from embraced political system. Applied by Multi party system at 2004 election in Central Java will become interesting phenomenon because representing election in reform era.

This research is applied descriptive research. Despitefully can be categorized also into prescriptive research, because going after suggestion what must be done to overcome a problem. The Method is qualitative weared as approach method, though without leaving normatif yuridis enriched by comparability yuridis method.

This research shown that multi party system execution in 2004 election in Central Java, especially for the member of DPRD. Result from 2004 election the in Central Java still predominated by three old party which have there is before reform era overbearingly 58 % from 100 chair in DPRD. The three party are PDIP, Party Golkar and PPP. Four new Party delivering birth after reform era that are PKB, PAN, Democrat And PKS only can reach for 42% chair. The result, hence political constellation as result of election still have the stagnan character, so that not yet there are growth which is significant in political constellation in Central Java

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Mutiara	iii
Halaman Persembahan	iv
Kata Pengantar	v
Abstrak	vii
Abstract	viii
DaftarIsi	ix

BAB I : PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Perumusan Masalah.	8
1.3. Tujuan/Kegunaan Penelitian.	8
1.4. Metode Penelitian.	9
1.5. Kerangka Teori.	12
1.6. Sistematika.Penulisan	23

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Sejarah Sistem Kepartaian di Indonesia.	24
2.1.1. Sistem Kepartaian Pada Masa Demokrasi Liberal Tahun 1945 – 1949.	24
2.1.2. Sistem Kepartaian Dalam Masa Demokrasi Terpimpin Tahun 1959 – 1966	30
2.1.3. .Sistem Kepartaian Pada Masa Demokrasi Pancasila Tahun 1966 – 1998	33

2.2. Perubahan Sistem Kepartaian di Era reformasi.	41
2.2.1. Perubahan Sistem Kepartaian Pada Awal Reformasi Tahun 1998 Sampai Dengan Pemilu 1999.	41
2.2.2. Perubahan Sistem Kepartaian Pasca Pemilu 1999 Sampai dengan Pemilu Tahun 2004.	60
2.3.Kebebasan Berserikat Sebagai Hak Asasi Manusia di Bidang Politik.	70
2.4.Hubungan Antara Pemilihan Umum dengan Demokrasi .	72

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1. Sistem Kepartaian dan Implementasinya di Tingkat Nasional dan Jawa Tengah.	74
3.1.1. Implikasinya Di Tingkat Nasional.	81
3.1.2. Implikasinya di Tingkat Jawa Tengah	94
3.2. Konstelasi Politik Hasil Pemilu Tahun 2004 di Jawa Tengah.	103
3.2.1. Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara	103
3.2.2. Penetapan Hasil Pemilu	107
3.2.3. Perolehan Kursi Sebagai Implikasi Praktis Konstelasi Politik	109

BAB IV : PENUTUP

4.1. Kesimpulan	128
4.2. Saran	130

Daftar Pustaka	131
----------------	-----

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang :

Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”, merupakan landasan konstitusional untuk kegiatan-kegiatan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran baik lisan maupun tertulis. Atas dasar landasan konstitusional mengenai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, manusia sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*) diberikan haknya untuk dapat hidup berkelompok baik yang bersifat tetap maupun yang bersifat tidak tetap atau sementara yang di dalam Undang Undang Dasar 1945 diberi istilah berserikat dan berkumpul.

Ketentuan yang bersifat pokok atau mendasar tentang berserikat atau berorganisasi tersebut membentuk landasan konstitusional untuk mendirikan organisasi-organisasi yang ada di Indonesia. Pada dewasa ini dikenal dengan istilah organisasi sosial politik dan organisasi kemasyarakatan yang terdiri dari ormas profesional dan fungsional serta berbagai macam lembaga swadaya masyarakat. Pengorganisasian secara modern ini memungkinkan diorganisasikannya kedaulatan rakyat secara efektif dan efisien.

Peraturan pelaksanaan yang pertama dibentuk sebagai pelaksanaan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 adalah Maklumat Pemerintah yang dikeluarkan oleh Wakil Presiden pada tanggal 3 Nopember 1945 tentang Pembentukan Partai-partai Politik, yang menghendaki kehidupan politik dengan sistem banyak partai (*multi party system*).

Perubahan penting dalam pelaksanaan Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 adalah dengan ditetapkannya Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN yang menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi organisasi sosial politik dan organisasi kemasyarakatan, yang kemudian diikuti dengan dikeluarkannya Undang-

Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang hanya mengenal adanya dua partai politik dan satu golongan karya dalam kehidupan politik di Indonesia; serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tersebut merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Papol dan Golkar.

Setelah berakhirnya rezim Orde Baru yang diikuti dengan munculnya Era Reformasi, dilakukan upaya penataan sistem politik yang demokratis, yang ditandai dengan digantinya Undang-Undang-Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang menafsirkan kembali Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 secara luas, yang melahirkan pula sistem banyak partai (*multi party system*). Undang-Undang N0 2 tahun 1999 tentang Partai Politik, karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan perubahan ketatanegaraan, serta amanat Tap MPR N0 X /MPR/2001 dan Tap MPR N0 VI/MPR/2002, maka diganti dengan Undang-Undang N0 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik

Munculnya era reformasi setelah berakhirnya rezim Orde Baru menghendaki adanya penataan sistem politik, yang ternyata tidak hanya menghendaki perubahan terhadap peraturan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 tetapi lebih jauh dari itu juga menghendaki adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut hingga saat ini telah dilakukan empat kali perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Pada perubahan kedua yang dilakukan pada tahun 2000, Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945. telah ditambahkan dengan menegaskan bahwa kebebasan berserikat adalah hak asasi setiap orang. Aturan ini dicantumkan di dalam Pasal 28 E ayat (3) yang berbunyi : “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Dari bunyi Pasal 28 E ayat (3) tersebut dapat diketahui mengenai arti pentingnya suatu kebebasan berserikat bagi seseorang yang hidup di dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi, karena kebebasan berserikat adalah salah satu tiang Negara demokrasi.

Landasan konstitusional tentang kebebasan berserikat atau berorganisasi yang didasarkan pada Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945, dilihat periodisasi berlakunya terdiri dari dua masa berlaku, yaitu :

1. Periode I dari 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949, dan
2. Periode II sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang, yang dapat dipisahkan dalam tiga masa berlaku, yaitu :
 - a. Orde Lama yaitu pada masa Demokrasi Terpimpin tahun 1959-1966;
 - b. Orde Baru yang bertekad untuk melaksanakan Undang Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen tahun 1966-1998; dan
 - c. Era Reformasi yang mencoba menata sistem politik Indonesia ke arah sistem politik yang demokratis tahun 1998- sekarang.

Dari pengalaman sejarah dapat diketahui bahwa meskipun kebebasan berserikat atau berorganisasi di Indonesia itu didasarkan pada landasan konstitusional yang sama yaitu Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945, tetapi di dalam pelaksanaannya berjalan secara berbeda, tergantung pada penafsiran rezim yang berkuasa pada saat itu.

Adanya kemerdekaan atau kebebasan berserikat atau berorganisasi, di dalam suatu negara merupakan hakekat ciri-ciri negara yang demokratis. Hal ini sesuai dengan bunyi penjelasan pasal-pasal mengenai kedudukan penduduk yang mengatakan bahwa : “Pasal-pasal, baik yang hanya mengenai warga negara maupun yang mengenai seluruh penduduk memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan”.¹

Atas dasar penjelasan di atas maka peraturan hukum yang dibuat untuk menjabarkan Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945, haruslah memberikan kebebasan kepada setiap penduduk Indonesia untuk dapat berserikat atau berorganisasi. Dalam hal ini dapat timbul pertanyaan mengenai kebebasan ataupun kemerdekaan berserikat atau berorganisasi itu bebas tidak terbatas atau harus ada batas-batas yang jelas. Menjawab pertanyaan ini, maka dalam peraturan yang menjabarkan Pasal 28 Undang Undang Dasar

¹ Penjelasan Pasal 28, 29 ayat 2 dan 34 Undang Undang Dasar 1945

1945 dapat memuat pembatasan-pembatasan yang bersifat mendasar yaitu bahwa organisasi yang didirikan oleh penduduk Indonesia haruslah sesuai dengan ideologi negara. Hal-hal yang menyangkut masalah syarat-syarat yuridis, teknis dan lain sebagainya tidaklah dapat dijadikan dasar untuk mematikan atau menghambat berdiri dan berkembangnya organisasi, karena masalah pelarangan hak hidup dan berkembangnya organisasi merupakan kewenangan kekuasaan kehakiman.

Kebebasan atau kemerdekaan berserikat penduduk suatu negara merupakan hak yang bersifat asasi. Kemerdekaan atau kebebasan ini bukan merupakan pemberian dari negara kepada penduduk atau warga negaranya, akan tetapi merupakan hak yang melekat pada setiap individu manusia sebelum atau sesudah adanya negara. Oleh karena itu dengan adanya negara, maka negara harus tetap menjamin adanya kemerdekaan atau kebebasan berserikat itu.

Berdasarkan uraian di muka, dapat diketahui bahwa terhadap landasan konstitusional yang sama yaitu Pasal 28 Undang Undang-Dasar 1945 telah terjadi pasang naik dan pasang surut penafsiran, baik penafsiran secara luas yang menghendaki sistem banyak partai, maupun penafsiran secara sempit yang menghendaki penyederhanaan sistem kepartaian, yang menyebabkan terjadinya perkembangan dimensi kebebasan berserikat yang boleh dilakukan oleh warga negara Indonesia. Pasang naik dan pasang surut penafsiran tersebut sangat tergantung pada sistem politik yang dikembangkan pada waktu tertentu.

Kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat adalah bagian dari hak asasi manusia sebagaimana diakui dan dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk memperkuat kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, yang merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan berbangsa yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokratis, dan berdasarkan hukum, dapat diwujudkan melalui pendirian suatu partai politik. Dengan demikian partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran.

Partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita

untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan Negara melalui pemilihan umum.² Asas partai politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap partai politik dapat mencantumkan ciri tertentu sesuai dengan kehendak dan cita-citanya yang tidak bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan undang-undang.

Di sisi yang lain, Pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan umum tahun 2004 diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan umum perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan harus mampu menjamin prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi.

Pada pemilu-pemilu yang dilaksanakan pada jaman orde baru sejak tahun 1971, sebanyak 6 kali, memperlihatkan bahwa konstelasi politik yang terbentuk bersifat stagnan. Hal itu disebabkan sistem multi partai yang dianut pada waktu itu dalam kenyataannya hanya didominasi oleh 2 partai politik dan 1 golongan karya tanpa dimungkinkan berdirinya partai politik yang baru berdasarkan Undang-Undang Partai

² Pasal 1 butir 1 UU No 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

Politik yang berlaku. Konstelasi politik yang relatif sama untuk setiap hasil pemilu menyebabkan demokratisasi di Indonesia belum seperti yang diharapkan masyarakat

Berdasarkan Undang-Undang N0 31 tahun 2002 tentang Partai Politik dijamin adanya kebebasan berserikat dengan mendirikan Partai Politik berdasarkan sistem multi partai. Dalam Pemilu tahun 2004 yang pelaksanaannya didasarkan pada Undang-Undang N0 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, telah diikuti oleh berbagai partai politik, baik partai yang telah lama berdiri maupun partai politik yang baru beberapa waktu berdiri. Pengalaman Pemilu yang diikuti banyak partai pada tahun 1999 telah memperlihatkan hasil konstelasi politik yang berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, khususnya untuk wilayah Jawa Tengah.

Pada Pemilu multi partai tahun 2004 yang lalu, konstelasi politik yang terbentuk kemungkinan juga akan berbeda dengan pemilu multi partai tahun 1999. Hal ini disebabkan peserta Pemilu Tahun 1999 berbeda dengan peserta Pemilu Tahun 2004 karena adanya ketentuan dan persyaratan mengenai peserta Pemilu berdasarkan Undang-Undang N0 12 Tahun 2003 tentang Pemilu sebagai pengganti Undang-Undang N0 3 tahun 1999 tentang Pemilu.

Hal inilah yang mendorong dilakukannya studi mengenai “ Implementasi Sistem Multi Partai Pada Pemilu Tahun 2004 di Jawa Tengah”. Studi ini memang di fokuskan di Jawa Tengah, yang selama ini dianggap sebagai barometer suhu politik di Indonesia. Demikian pula studi ini dibatasi hanya pada pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat di DPRD Jawa Tengah, yang akan membentuk konstelasi politik tertentu.

1.2. Perumusan Masalah.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan utama yang menjadi obyek kajian studi ini dari aspek hukumnya adalah

- a. Bagaimana Implementasi Sistem Multi Partai berdasarkan Undang-Undang N0 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dalam Pemilu tahun 2004 di Jawa Tengah?
- b. Bagaimana konstelasi politik hasil Pemilihan Umum tahun 2004 di Jawa Tengah?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Bertitik tolak pada permasalahan yang telah diutarakan di muka, maka studi ini bertujuan :

- a. Untuk mengetahui implementasi Undang-Undang NO 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik yang menganut sistem multi partai dalam Pemilu Tahun 2004 di Jawa Tengah.
- b. Untuk Mengetahui konstelasi politik hasil Pemilihan Umum Tahun 2004 di Jawa Tengah,

Studi ini diharapkan mempunyai manfaat ganda, baik manfaat teoritis maupun praktis sebagai berikut :

- a. Manfaat teoritis :
 - 1) Memberikan sumbangan pemikiran kepada Ilmu Hukum pada umumnya, khususnya bagi Ilmu Negara dan Ilmu Hukum Tata Negara, yang pada saat ini sedang berkembang dengan pesat seiring dengan perkembangan ketatanegaraan;
 - 2) Berguna dalam rangka memantapkan pengembangan Ilmu Hukum secara interdisipliner, yang mengkaitkannya dengan faktor-faktor yang berada di luar hukum, khususnya politik, sehingga studi hukum tidak hanya berkembang pada garis yang bersifat doktriner saja;
 - 3) Studi ini mengkaitkan hukum dengan sub-sistem kemasyarakatan yang lain yaitu sub-sistem politik. Oleh karena itu secara khusus diharapkan bermanfaat menumbuhkan kesadaran di kalangan ilmuwan hukum bahwa hukum merupakan bagian dari produk sistem politik, sehingga pembentukan, penafsiran dan penjabaran produk hukum serta implementasinya tidak terlepas dari sistem politik yang berlaku pada masa itu.

b. Manfaat praktis :

Bagi pembuat kebijakan, hasil studi ini dapat menjadi masukan dan referensi untuk melakukan evaluasi ke depan bagi penyempurnaan peraturan pelaksanaan pasal 28 Undang Undang Dasar 1945, khususnya mengenai implementasi multi partai dalam Pemilu Tahun 2004 di Jawa Tengah, sebagai konsekuensi dari kebebasan berserikat

1.4. Metode Penelitian

1.4.1. Metode Pendekatan

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.³ Penelitian Hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan penelitian ini disebut juga penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum sosiologis atau empiris terutama meneliti data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat.⁴

Pendekatan terhadap hukum dengan menggunakan metode normatif dilakukan dengan cara mengidentifikasikan dan mengkonsepkan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat yang kemudian sering pula disebut sebagai penelitian hukum yang doktrinal. Pendekatan terhadap hukum dengan mempergunakan metode empiris, mengidentifikasikan dan mengkonsepsikan hukum

³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, UI Press, 1996) Cetakan Ketiga, hal. 43.

⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), Cetakan Ketiga Yang disempurnakan, hal. 9.

sebagai suatu institusi sosial yang nyata dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terjadi dari perilaku anggota-anggota masyarakat yang mempola, yang kemudian sering disebut sebagai penelitian hukum empiris atau sosiologis.⁵

Berdasarkan permasalahan penelitian, apabila objek yang akan diteliti mengenai pengimplementasian dari suatu aturan hukum, maka metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, karena dalam penelitian ini data yang akan dipakai dan diteliti terutama adalah data sekunder atau data yang berasal dari bahan pustaka. Selain itu metode pendekatan normatif dipakai karena pusat perhatian utama dalam penelitian ini adalah bahan pustaka, khususnya yang menyangkut aturan-aturan dalam implementasi sistem multi partai pada pelaksanaan pemilihan umum.

Selain pendekatan secara yuridis normatif, penelitian ini juga dilakukan dengan memakai studi komparatif (perbandingan) untuk pendalaman, yaitu dengan melakukan studi terhadap Undang-Undang Tentang Partai Politik yang pernah berlaku di Indonesia, termasuk diberlakukan di Jawa Tengah. Adapun menurut Rene David dan John E. Brierley sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief, metode komparatif merupakan bagian yang sangat penting dan bermanfaat untuk dapat lebih memahami dan mengembangkan hukum nasional, khususnya tentang partai politik dan pemilu. Secara lengkap, Rene David dan Brierley menyatakan bahwa manfaat Perbandingan Hukum adalah untuk : 1). Berguna dalam penelitian hukum yang bersifat historis dan filosofis; 2). Penting untuk memahami lebih baik dan untuk mengembangkan hukum nasional kita sendiri; 3). Membantu dalam mengembangkan pemahaman terhadap bangsa-bangsa

⁵ Soerjono Soekanto, 1996, Op.Cit., hal. 44.

untuk menciptakan hubungan/suasana yang baik bagi perkembangan hubungan-hubungan internasional.⁶

1.4.2. Metode Pengumpulan Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terutama adalah berupa data kepustakaan (data sekunder) baik sebagai bahan/sumber data primer dan bahan/sumber data sekunder. Bahan/sumber primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan/ide.⁷ Bahan hukum primer yang paling utama digunakan adalah peraturan perundang-undangan sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer.⁸ Bahan hukum sekunder yang akan diteliti meliputi dokumen atau risalah perundang-undangan, rancangan undang-undang (RUU), sumber hukum, hasil-hasil penelitian dan kegiatan ilmiah lainnya.

1.4.3. Metode Analisis Data

Melakukan analisis data merupakan tahap yang kritis dalam suatu penelitian. Pemilihan metode analisis harus dikaitkan dengan jenis data yang dikumpulkan. Metode analisis data yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif yaitu analisis data non statistik yang disesuaikan dengan data yang akan dikumpulkan,

⁶ Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, (Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada, 2003) , hal. 18.

⁷ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta :Raja Grafindo Perkasa, 1994) Edisi I, Cetakan IV, , hal. 29.

⁸ Ronny Hanitijo Soemitro I, *Op. Cit.*, hal. 12.

yakni data yang deskriptif atau data textular. Data deskriptif atau data textular ini nantinya dianalisis berdasarkan isinya sehingga disebut analisis isi (*content analysis*). Analisis kualitatif ini selain dilakukan secara deskriptif juga dilakukan secara preskriptif, karena dalam penelitian ini selain hendak dilukiskan atau diungkapkan data sebagaimana adanya, juga dimaksudkan untuk mendapatkan rekomendasi mengenai kebijakan legislatif yang berbentuk Undang-Undang Partai Politik tentang sistem multi partai dan Undang-Undang tentang Pemilu yang berorientasi pada paradigma fungsional sebagaimana yang diharapkan

1.5. Kerangka Teori.

Sesuai dengan apa yang telah diuraikan pada latar belakang permasalahan dan perumusan masalah, yang menjadi permasalahan utama yang hendak diteliti dalam penelitian ini adalah masalah implementasi multi partai pada Pemilu di Jawa Tengah tahun 2004. Hal itu berarti adanya kebebasan berserikat untuk mendirikan partai politik dan mengikuti Pemilu di Indonesia pada umumnya dan khususnya di Jawa Tengah. Peninjauan terhadap permasalahan tersebut dibingkai di dalam suatu kerangka kerja teoritik, yang melihat hubungan antara perubahan sistem politik di satu pihak dengan perubahan hukum di pihak lain, yang dalam implementasinya dapat diwujudkan dalam suatu pemilihan umum sebagai pencerminan dari negara yang demokratis..

Dilaksanakannya suatu pemilihan umum yang diikuti oleh banyak partai akan memberikan arti bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi, dimana kedaulatan ada ditangan rakyat. Demokratisasi yang tercermin dari hasil pemilihan umum akan membawa perubahan pula pada kehidupan masyarakat, khususnya hak untuk berserikat yang tercermin dari adanya hak untuk mendirikan partai politik, berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Dari pengalaman sejarah, secara sepintas dapat kita amati bahwa Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional dalam kehidupan bernegara dilihat dari periodisasinya berlaku dalam dua tahap, yaitu Tahun 1945 – 1949, yang melahirkan sistem politik Demokrasi Liberal; dan Tahun 1959 sampai sekarang. Pada masa berlaku yang kedua ini periodisasinya dapat dilihat menjadi tiga tahap, yaitu tahun 1959 – 1966, yang melahirkan sistem politik Demokrasi Terpimpin, tahun 1966 – 1998, yang

melahirkan sistem politik Demokrasi Pancasila; dan tahun 1998 sampai sekarang, yang melahirkan sistem politik Demokrasi Era Reformasi.

Dalam masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka dapat dikatakan bahwa berdasarkan landasan konstitusional yang sama yaitu Undang Undang Dasar 1945 dapat dilahirkan sistem politik yang berbeda, yang pada akhirnya berdampak pula pada perubahan produk hukum yang dihasilkan. Secara lebih khusus dapat dikatakan bahwa apabila sistem politiknya berubah, maka berubah pula penafsiran pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional yang mendasarinya.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di muka, asumsi dasar yang dipakai di dalam studi ini adalah bahwa perubahan sistem politik akan membawa pengaruh pula pada perubahan aturan hukumnya. Asumsi ini didasarkan pada pandangan bahwa setiap produk hukum termasuk pula di dalamnya implementasinya merupakan manifestasi dan refleksi dari kemauan sistem politik yang berlaku pada saat itu.

Sistem politik adalah sistem interaksi atau hubungan yang terjadi di dalam masyarakat, melalui mana dialokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, dan mengalokasikan nilai-nilai itu dengan mempergunakan paksaan fisik yang sedikit banyak bersifat sah.⁹ Di dunia ini dikenal dua model sistem politik yaitu sistem politik pluralisme dan sistem politik integralisme. Pluralisme adalah sistem politik yang menempatkan negara (dengan personifikasi pemerintah) dalam posisi tidak otonom dan fungsi negara yang utama adalah sebagai pelaksana keinginan masyarakat yang disalurkan melalui mekanisme yang demokratis.

Dalam sistem politik pluralisme, kebijaksanaan negara dikeluarkan melalui proses demokratis penuh, dan tidak dikeluarkan berdasarkan inisiatif negara. Lembaga-lembaga politik seperti partai politik berperan sebagai penyalur aspirasi dan kepentingan rakyat, sehingga fungsi partai politik menjadi sangat menonjol dan menentukan. Sebaliknya sistem politik integralisme diartikan sebagai sistem politik otoriter di mana negara

⁹ Haryanto, *Sistem Politik Suatu Pengantar*, Ed.1 Cet. 1, (Yogyakarta : Liberty, 1982), hal. 1-5.

diletakkan di posisi otonom dan bersifat organis yang secara politis diberi kewenangan untuk menjamin kepentingan seluruh rakyat, sehingga oleh karenanya negara dapat mengklaim dirinya sebagai bertindak atas nama kepentingan seluruh rakyat. Dengan demikian sistem politik integralisme adalah sistem politik yang otoriter, yang dalam hal-hal tertentu cenderung mengarah ke totaliter¹⁰.

Menurut Carter dan Herz, secara ekstrim terdapat dua ujung dalam spektrum politik yang kontradiktif yakni “demokrasi” di satu sisi dan “totaliterisme” di sisi lain.¹¹ meskipun dalam implementasinya sangat bervariasi, karena adanya perbedaan latar belakang sejarah, ideologi, politik dan kondisi sosial ekonomi antara satu negara dengan negara lainnya. Dengan demikian secara hitam putih tidak dapat dikatakan bahwa suatu negara menganut sistem politik demokrasi atau totaliter, karena selalu terjadi pasang surut dan pasang naik antara kedua sistem politik tersebut di setiap negara maupun di setiap perkembangannya.¹²

Pengertian mengenai demokrasi lebih mudah dipahami dengan melawankannya dengan istilah-istilah lain seperti totalitarisme, otoriterisme dan despotisme,¹³ sebagaimana halnya dengan Carter dan Herz yang mencirikan sistem politik demokrasi dan sistem politik totaliterisme dalam gambaran yang kontradiktif.

Menurut Carter dan Herz, secara institusional demokrasi liberal ditandai dengan adanya pembatasan-pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap individu dan kelompok-kelompok dengan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai melalui alat-alat perwakilan rakyat yang bekerja efektif. Demokrasi memberikan toleransi kepada sikap yang berlawanan,

¹⁰ Arief Budiman, *Teori Negara (Negara, Kekuasaan dan Ideologi)* (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1996) hal. 6-24. Lihat juga Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Jakarta : ELSAM, 1997), hal. 34-35.

¹¹ Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, “Demokrasi dan Totaliterisme : Dua Ujung Dalam Spektrum Politik”, dalam Miriam Budihardjo, *Masalah Kenegaraan*, Cet. 3 (Jakarta : PT Gramedia, 1980), hal. 82-96.

¹² Moh. Mahfud MD, “Perkembangan Politik Hukum : Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia”, Disertasi, (Yogyakarta : Universitas Gajah Mada, 1993), hal. 39. Lihat juga Benny K. Harman, *Op.Cit.*, hal. 35-38.

¹³ Afan Gaffar dalam *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Cet.1, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1999), hal. vii.

menuntut keluwesan, dan kesediaan untuk melakukan eksperimen. Adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah menyebabkan pemerintah tidak boleh ikut campur dalam segi tertentu kehidupan rakyatnya. Hal ini berarti para pegawai pemerintah harus tunduk kepada *rule of law* dan hanya melaksanakan wewenang sesuai dengan yang ditentukan di dalam undang-undang.

Pencalonan dan pemilihan anggota lembaga-lembaga perwakilan rakyat dilakukan dengan memberikan kesempatan yang seluas- luasnya kepada rakyat untuk melakukan debat pendapat umum guna membahas persoalan-persoalan, mengajukan kritik dan mengkristalisasikan pendapat umum dengan tanpa paksaan. Dengan demikian dalam sistem politik demokrasi, kebebasan untuk mengeluarkan pendapat, berserikat dan berkumpul merupakan hak politik dan hak sipil yang paling mendasar. Selain itu demokrasi juga ditandai dengan adanya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan, sikap menerima legitimasi sistem pemerintahan yang berlaku, penggunaan metode eksperimen, dan dalam menyelesaikan perselisihan lebih mengutamakan diskusi daripada paksaan.¹⁴

Sebaliknya menurut Carter dan Herz, totaliterisme bercirikan adanya dorongan yang kuat dari negara untuk memaksakan peraturan, mengharamkan adanya kekuatan oposisi, dan pimpinan mengklaim dirinya sebagai yang paling tahu dalam menjalankan kebijaksanaan pemerintah. Sedangkan Frans Magnis – Suseno mengatakan bahwa ciri-ciri yang paling dominan dari rezim totaliter adalah tidak diakuinya pembagian kekuasaan, semua unsur demokrasi representatif ditiadakan, dan biasanya hanya ada satu partai politik yang merupakan pengemban ideologi totaliter resmi. Apabila ada beberapa partai politik, maka partai-partai tersebut tidak mempunyai kemandirian dan otonomi

¹⁴ Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, dalam Miriam Budihardjo, Op.Cit., hal.86-88.

sendiri. Dengan lain perkataan, semua kegiatan sosial politik dimonopoli oleh negara, sehingga tidak tersedia ruang bagi kebebasan hak-hak politik rakyat.¹⁵

Dengan mengutip pendapat seorang ahli ilmu politik Amerika, Afan Gaffar menyatakan bahwa bagi demokrasi, rakyat adalah kata kunci, oleh karena itu rakyat diberi penghargaan yang setinggi-tingginya dan diberi peluang untuk ikut ambil bagian dalam diskursus pembuatan kebijakan publik. Sedangkan totaliterisme, otoriterisme dan despotisme menempatkan penguasa pada tempat utama; dengan lain perkataan penguasa adalah segala-galanya¹⁶.

Meskipun demikian, Afan Gaffar mengatakan bahwa sebenarnya demokrasi tidak sesederhana itu. Demokrasi harus dipahami dari dua dimensi yaitu dimensi normatif dan dimensi empirik (*procedural democracy*). Dalam dimensi normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh suatu negara. Contohnya dalam praktek dikenal ungkapan normatif “Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”, yang biasanya diterjemahkan di dalam konstitusi masing-masing negara.¹⁷ Di Indonesia ungkapan normatif tersebut diterjemahkan dalam konstitusi negara yaitu Undang Undang Dasar 1945 pada pasal-pasal :

- a. Pasal 1 ayat 2 : Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- b. Pasal 28 E ayat 3 : Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat; dan
- c. Pasal 29 ayat 2 : Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu; yang merupakan definisi normatif dari demokrasi

Dalam kehidupan politik sehari-hari di suatu negara, makna demokrasi secara normatif idiil tersebut belum tentu dapat terlaksana. Oleh karena itu perlu dilihat bagaimana makna demokrasi secara empirik atau dengan perkataan lain, perwujudan demokrasi dalam implementasi kehidupan politik sehari-hari yang dapat dilihat dari pelaksanaan suatu pemilihan umum

¹⁵ Frans Magnis-Suseno, *Etika Politik : Prinsi-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Cet.3, (Jakarta : PT Gramedia, 1991), hal. 310-312

¹⁶ Afan Gaffar, *Op.Cit*, hal. viii.

¹⁷ *Ibid.*, hal. viii, ix dan 3.

Untuk dapat mengatakan apakah sebuah *political order* merupakan sistem yang demokratis atau tidak ada beberapa indikator atau elemen dasar yang dapat dijadikan prasyarat, yaitu :

a. Akuntabilitas.

Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang akan dan sudah ditempuhnya; ucapan dan kata-katanya; perilaku yang sudah, sedang dan akan dijalannya; di mana pertanggungjawaban ini merupakan pertanggungjawaban dalam arti luas karena tidak hanya menyangkut dirinya sendiri tetapi juga perilaku anak, istri dan sanak saudaranya, terutama yang berkaitan dengan jabatannya.

b. Rotasi kekuasaan.

Dalam demokrasi harus ada peluang untuk melakukan rotasi kekuasaan secara teratur dan damai.

c. Rekrutmen politik yang terbuka.

Agar terjadi rotasi kekuasaan secara teratur dan damai diperlukan adanya sistem rekrutmen politik yang terbuka, dalam hal ini siapa saja yang memenuhi syarat untuk menduduki jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam kompetisi pengisian jabatan tersebut.

d. Pemilihan Umum.

Suatu negara demokrasi harus melaksanakan Pemilu secara teratur, di mana setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih, serta bebas menggunakan hak-haknya tersebut menurut kehendaknya. Setiap orang bebas menentukan partai atau calon mana yang akan didukung dan bebas mengikuti semua kegiatan Pemilu seperti kampanye dan penghitungan suara.

e. Menikmati hak-hak dasar.

Dalam suatu negara demokrasi, setiap warga negara mempunyai kebebasan untuk menikmati hak-hak dasar seperti hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).¹⁸

Sementara itu Miriam Budihardjo menegaskan bahwa demokrasi konstitusional pertama-tama merupakan *rechtstaat* yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut : (1) perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (2) badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*); (3) pemilihan umum yang bebas; (4) kebebasan untuk menyatakan pendapat; (5) kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan (6) pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokratis tersebut perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut : (1) Pemerintahan yang bertanggung jawab; (2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat, dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia, dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi, yang melakukan pengawasan, memungkinkan oposisi yang konstruktif, dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu; (3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi partai atau multi partai); (4) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; (5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.¹⁹

¹⁸ Ibid., hal. 7-9. Indikator-indikator atau elemen-elemen dasar demokrasi tersebut disimpulkan Afan Gaffar dari definisi demokrasi yang diberikan oleh Juan Linz dalam Greenstein and Polsey, HPS, Vol.3, 1975, hal. 182-183; kriteria untuk melihat apakah demokrasi betul-betul terwujud dalam suatu negara yang dikemukakan oleh G. Bingham Powell, JR., dalam *Contemporary Democracies : Participation, Stability, and Violence*, (Cambridge : Harvard University Press, 1982), hal.3; dan tujuh indikator bagi demokrasi secara empirik menurut Robert A. Dahl dalam *Democracy and Its Critics* (New Haven, Connecticut : Yale University Press, 1989), hal. 233.

¹⁹ Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. 4, (Jakarta : PT Gramedia, 1980), hal. 52, 60, 63 dan 64.

Secara ontologis, ada berbagai pandangan yang membenarkan eksistensi demokrasi, meskipun kadang-kadang berbagai pandangan tersebut saling bertolak belakang. Dengan alasan berbeda, individualisme liberal dan sosialisme holistik sama-sama mendukung demokrasi. Menurut individualisme liberal, karena demokrasi adalah sebuah pemerintahan perwakilan yang mengedepankan persamaan dan hak pilih universal, maka demokrasi harus ada untuk menjamin terwujudnya kepentingan setiap individu. Sementara itu sosialisme holistik berpendapat bahwa demokrasi diperlukan untuk menjamin kemaslahatan rakyat secara keseluruhan. Menurut pandangan sosialisme holistik ini, demokrasi adalah sistem ekonomi sekaligus sistem politik, yang memungkinkan rakyat dapat melakukan kontrol sosial baik terhadap wilayah politik maupun produksi dan distribusi barang.²⁰

Mengenai konsep demokrasi itu sendiri terdapat dua pendekatan yang berbeda. Menurut teori normatif, demokrasi dilihat sebagai tujuan atau sebagai label bagi sistem politik yang ada atau resep tentang bagaimana demokrasi seharusnya. Sedangkan teori empiris berkenaan dengan sistem politik yang ada atau deskripsi tentang apa demokrasi itu sekarang. Agar dapat menampung tingkat normatif dan empiris diperlukan suatu definisi yang luas mengenai demokrasi. Definisi konvensional minimalis (definisi terbatas) cenderung membatasi makna demokrasi sebagai sistem politik, yang berbeda dari sistem ekonomi dan sosial. Para pemikir yang mengemukakan definisi konvensional minimalis (definisi terbatas) beranggapan bahwa apabila isu-isu tentang demokrasi ekonomi dan sosial dimasukkan, maka konsep demokrasinya akan menjadi begitu luas, dan realitas empiris yang pas dengan teori ini akan menjadi sempit sehingga menyulitkan untuk mengkaji fenomena yang ada²¹

Berbeda dengan definisi konvensional minimalis tersebut, ada definisi maksimalis yang menyatakan bahwa definisi yang terbatas pada demokrasi politik akan menyingkirkan diskusi tentang pembagian kekuasaan yang nyata dalam masyarakat, dan membuat masalah ketimpangan sosial dan ekonomi menjadi relevan. Menurut Anders

²⁰ Eric Hiarij, "(Tidak) Demokratis Ala Asia", Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 1, Nomor 1, November 1997, hal. 60-62.

²¹ Anders Uhlin, *Indonesia and the "Third Wave of Democratization" : The Indonesian Pro Democracy Movement in a Changing World* (London : Curzon Press, 1997), diterjemahkan oleh Rofik Suhud, *Oposisi Berserak : Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga Di Indonesia*, (Bandung : Mizan, September 1998), hal. 8.

Uhlen, kedua definisi demokrasi tersebut, baik minimalis maupun maksimalis, bisa benar karena adanya banyak penafsiran yang berbeda tentang demokrasi. Dan definisi demokrasi yang paling ampuh adalah yang ditawarkan oleh David Beetham, yang mendefinisikan demokrasi sebagai “sebuah cara pengambilan keputusan menyangkut aturan dan kebijakan yang mengikat secara kolektif, yang dikenai kontrol oleh rakyat”.²²

Diskursus mengenai demokrasi selalu diliputi dengan kerancuan, inkonsistensi, *fallacies*, pamrih dan rasionalisasi.²³ Banyak negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi, padahal kenyataannya merupakan rezim semi demokratis, semi otoriter atau bahkan masih otoriter, yang mempraktekkan nilai-nilai dan perilaku yang jauh dari prinsip dasar demokrasi. Neher dan Marlay mengemukakan konsep *Asian-Style Democracy* untuk menegaskan adanya perbedaan demokrasi yang ada di Asia dengan demokrasi-demokrasi yang ada lebih dahulu di Eropa dan Amerika, dan mengidentifikasi enam unsur yang membedakan demokrasi Asia dengan Barat, yaitu : (1) konfusianisme; (2) hubungan patron-klien; (3) personalitas; (4) otoritas; (5) dominasi satu partai; dan (6) negara yang kuat. Selanjutnya Neher dan Marlay mengatakan bahwa “demokrasi Asia mempunyai corak tersendiri karena adanya tiga masalah penting yang dihadapi oleh negara-negara di Asia dan harus diatasi yaitu pembangunan ekonomi, keamanan nasional dan integrasi nasional, yang tidak memungkinkan penerapan demokrasi ala Barat sepenuhnya”.²⁴ Oleh Syamsuddin Haris, praktek politik yang

²² Anders Uhlin, *Ibid.*, hal. 8-11.

²³ Frans Magnis – Suseno, SJ, *Mencari Sosok Demokrasi : Sebuah Telaah Filosofis* (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1995), hal. 7.

²⁴ Clark D. Neher dan Ross Marlay, *Democracy and Development in Southeast Asia : The Winds of Change*, (Colorado : Westview Press Inc., 1995).

bersifat “penyempitan” atas pemahaman demokrasi ini dinamakan “domestikasi atas konsep demokrasi”.²⁵

Konsep *asian-style democracy* ini oleh Eric Hiariej dimasukkan ke dalam *democracy “with adjectives”* yang merupakan konsep demokrasi alternatif buah pikir David Collier dan Steven Levitsky. Ke dalam konsep *democracy “with adjectives”* ini kiranya dapat dimasukkan model-model demokrasi yang pernah dipraktekkan di Indonesia mulai dari “Demokrasi Liberal” pada kurun waktu berlakunya UUD Sementara 1950, “Demokrasi Terpimpin” pada era Orde Lama, dan “Demokrasi Pancasila” pada era Orde Baru.

1.6. Sistematika Penulisan.

Dalam Bab I tentang Pendahuluan berisi mengenai Latar Belakang Penelitian, Perumusan Masalah, Tujuan/Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian, Kerangka Pemikiran, Sistematika. Sedangkan Bab II akan diuraikan tentang Tinjauan Pustaka yang berisi mengenai Sejarah Sistem Kepartaian di Indonesia dan Perubahan Sistem Kepartaian di Era reformasi. Demikian pula mengenai Kebebasan Berserikat Sebagai Hak Asasi Manusia di Bidang Politik dan mengenai Hubungan Antara Pemilihan Umum dengan Demokrasi dan Sistem Kepartaian Dalam Bab III tentang Hasil Penelitian Dan Analisis yang menguraikan tentang Sistem Kepartaian dan Implementasinya di Tingkat Nasional dan Jawa Tengah dan Konstelasi Politik Hasil Pemilu Tahun 2004 di Jawa Tengah.

²⁵ Syamsuddin Haris, *Demokrasi Di Indonesia : Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta : LP3ES, 1994), hal. 3-4.

Bab terakhir dari Tesis ini yaitu Bab IV tentang Penutup, berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan, disertai saran yang tujuannya untuk lebih mengembangkan Implementasi aturan hukum mengenai sistem multi partai dalam Pemilu di Indonesia pada umumnya, khususnya di Jawa Tengah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Sejarah Sistem Kepartaian di Indonesia.

2.1.1. Sistem Kepartaian Pada Masa Demokrasi Liberal Tahun 1945 – 1949

Dalam upaya menyusun Undang-Undang Dasar pada masa menjelang Indonesia Merdeka, BPUPKI sebagai suatu badan yang dibentuk untuk mempersiapkan kemerdekaan Indonesia telah memikirkan upaya pengaturan kebebasan berserikat dan berkumpul serta menyatakan pendapat di negara yang akan dibentuk. Pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar secara intensif dilakukan oleh Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar yang diketuai oleh Prof. Soepomo dan beranggotakan 7 orang.²⁶

Hasil kristalisasi dari pemikiran tersebut pada akhirnya secara eksplisit diatur di dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya

²⁶. S. Silalahi, *Dasar-dasar Indonesia Merdeka Versi Para Pendiri Negara*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal. 204.

ditetapkan dengan undang-undang”. Terjadi polemik pro dan kontra mengenai latar belakang munculnya pasal-pasal yang mengatur hak-hak asasi manusia, termasuk di dalamnya substansi yang diatur dalam Pasal 28 tersebut antara Prof. Mr. Soepomo dengan Drs. Moh. Hatta yang pada akhirnya diterimalah usulan Drs. Moh. Hatta, sehingga yang menjadi landasan filosofi Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Integralistik Asli Indonesia.

Terdapat pula pendapat yang menginterpretasikan secara berbeda terhadap proses tersebut yaitu mengapa elit pergerakan yang tergabung dalam BPUPKI cenderung diam saja mengenai tidak dirincinya hak-hak asasi manusia itu di dalam Undang-Undang Dasar, tetapi harus ditetapkan lebih lanjut dengan undang-undang, yang dianggap kurang memberikan jaminan konstitusional terhadap pelaksanaan hak-hak tersebut. Selanjutnya dikatakan apakah hal ini merupakan indikasi bahwa kaum pergerakan masih ragu dengan apa yang mereka cita-citakan sebelumnya.²⁷

Secara konstitusional adanya kebebasan untuk berserikat dan berkumpul sudah dijamin, yang menjadi masalah adalah bagaimana implementasinya lebih lanjut masih memerlukan pengaturan produk hukum dibawahnya yaitu melalui undang-undang. Padahal undang-undang itu harus dibuat bersama-sama oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Jabatan Presiden telah diisi melalui Pasal III Aturan Peralihan yang mengatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden untuk pertama kalinya dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia”.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat berdasar Pasal IV Aturan Peralihan akan dilakukan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Komite Nasional

²⁷ Syamsuddin Haris, *“Pola dan Kecenderungan Konflik Partai Masa Orde Baru”*, Analisa CSIS, Jakarta, 1985. hal. 71

ternyata baru akan dibentuk atas inisiatif pemerintah dalam pidato radio tanggal 23 Agustus 1945. Dalam pidato tersebut Bung Karno menganjurkan untuk membentuk :²⁸

- a. Komite Nasional Indonesia;
- b. Badan Keamanan Rakyat; dan
- c. Partai Nasional Indonesia..

Komite Nasional Indonesia Pusat dilantik oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945 dengan ketuanya Mr. Kasman Singodimedjo.²⁹ Sedangkan pembentukan Partai Nasional Indonesia ditunda dengan alasan supaya setiap aktivitas rakyat dan pemerintah dipusatkan guna terbentuknya Komite Nasional baik di tingkat pusat maupun di daerah-daerah bahkan sampai di desa-desa. Dari uraian tersebut di muka, dapat dicermati bahwa ide dibentuknya partai tunggal dengan maksud supaya kekuatan-kekuatan rakyat tidak terkotak-kotak dan terpecah-pecah karena adanya banyak partai menjadi tidak terwujud dan tidak sempat berdiri.³⁰

Pada tanggal 5 Oktober 1945 sejalan dengan Dekrit Presiden, Komite Nasional Indonesia Pusat mengeluarkan maklumat yang memerintahkan mobilisasi Tentara Keamanan Rakyat dengan tujuan untuk menjaga dan mempertahankan negara yang sudah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.³¹ Produk hukum pertama yang mendasari dibentuknya partai-partai politik sebagai perwujudan adanya kebebasan berserikat dan berkumpul di Indonesia dapat ditemukan pada Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945. Maklumat yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Moh.

²⁸ Pramoedya Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer dan Ediati Kamil, *Kronik Revolusi Indonesia*, Bagian I (1945), cet. 1, (Jakarta : KPG, 1999) hal. 38-47.

²⁹ Ibid., hal 48.

³⁰ George Mc. Turnan Kahin, Kahin, "Indonesia", dalam George Mc. Turnan Kahin, *Major Government of Asia*, (New York, Itacha : Cornel University Press, 1963); hal. 148 dan 154.

³¹ Pramoedya Ananta Toer., Op.Cit., hal. 73 dan 77.

Hatta ini ditetapkan atas usul Sutan Sjahrir lewat Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia.

Ada yang berpendapat bahwa Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945, karena sifatnya yang melanggar Undang-Undang Dasar 1945 merupakan “kup politik”. Semestinya bentuk produk hukum ini tidak Maklumat Pemerintah tetapi dapat berbentuk undang-undang, karena pada waktu itu Komite Nasional Indonesia Pusat sudah berubah fungsi menjadi MPR dan DPR berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X yang menetapkan bahwa sebelum terbentuk MPR dan DPR Komite disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN dan tugas-tugas komite dilaksanakan oleh sebuah badan pekerja. Maklumat tersebut menyatakan bahwa.³²

“Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat kepada Pemerintah, supaya diberikan kesempatan kepada rakyat seluas-luasnya untuk mendirikan partai-partai politik, dengan restriksi, bahwa partai-partai itu hendaknya memperkuat perjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat, Pemerintah menegaskan pendiriannya yang telah diambil beberapa waktu yang lalu bahwa :

- a. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
- b. Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun, sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946

Tujuan ditetapkannya Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 adalah agar rakyat dapat bebas untuk mendirikan partai politik, sehingga melahirkan sistem multi partai yang mencerminkan pluralisme masyarakat Indonesia. Dengan lahirnya banyak partai maka semua aliran politik dalam masyarakat dapat terwakili dalam badan-badan

³² Ibid., hal. 438..

perwakilan rakyat yang rencananya akan diisi melalui pemilihan umum pada bulan April 1946.

Masih menjadi pertanyaan yang perlu diteliti lebih jauh dan mendalam dan tidak ada data yang dapat dipakai untuk menjawab yaitu apakah Pemerintah pada waktu itu sadar bahwa Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945 itu ditetapkan sebagai aturan pelaksanaan ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 atau sekedar tuntutan bahwa dalam negara yang menganut demokrasi, keberadaan partai politik merupakan suatu keharusan. Apabila materi muatan Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 ini ditinjau dari ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, dapat disimpulkan bahwa pada kurun waktu itu pemerintah mempunyai niat untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut dengan seluas-luasnya.³³

Atas dasar Maklumat tersebut, sejak saat itu lahirlah partai-partai politik yang beragam, karena tokoh-tokoh elit pergerakan dan kelompok-kelompok masyarakat dari berbagai paham dan aliran berlomba-lomba dengan sangat antusias memenuhi anjuran maklumat tersebut. Sampai dengan akhir tahun 1949 telah berdiri 9 partai politik dan pertumbuhan ini mencapai puncaknya pada tahun 1955, pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum yang pertama di Indonesia. Dalam Pemilu tersebut, diikuti sebanyak 36 partai politik peserta pemilu yang kemudian menyusut hanya menjadi sebanyak 27 partai yang mendapat kursi dalam badan perwakilan rakyat.³⁴

Pada masa itu kehidupan kepartaian begitu hidup dan kebebasan berserikat benar-benar terjadi dalam realitas sesuai dengan kehendak konstitusi dan banyaknya partai

³³ Rukmana Amanwinata, "Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945", Disertasi pada Universitas Pajajaran, Bandung, 1996. hal. 195.

³⁴ Daniel Dhakidae, *Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia*, dalam Prisma Nomor 12, Desember 1981. Lihat juga : Rukmana Amanwinata, *Ibid.*, hal. 198.

politik yang muncul adalah cermin dari heterogenitas masyarakat Indonesia yang terdiri dari berjenis-jenis paham dan aliran yang ada dan tumbuh di dalam masyarakat.

Secara teoritik kondisi yang demikian itu dikatakan sebagai negara yang benar-benar memberlakukan sistem multi partai (*multy party system*). Situasi dan kondisi yang kondusif dalam kehidupan kepartaian di awal kemerdekaan menjadi lebih hidup dan bermakna karena didukung juga oleh keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945, yang selain menetapkan perubahan dari sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer, juga menganjurkan kepada masyarakat untuk membentuk partai-partai politik dengan menyatakan bahwa :³⁵

“.....Untuk mendorong dan memajukan tumbuhnya pikiran-pikiran politik, maka Pemerintah Republik Indonesia menganjurkan kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai guna mewakili segala pikiran politik dalam negara. Bibit-bibit dari beberapa partai itu sudah timbul sebelum penjajahan Jepang, akan tetapi terpaksa tidak menampakkan diri dalam jaman pemerintahan Jepang di sini. Republik Indonesia tidak akan melarang organisasi politik selama dasar-dasarnya atau aksi-aksinya tidak melanggar asas-asas demokrasi yang sah”.

Dengan demikian Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 menjadi lebih bermakna dan keberadaan partai politik di Indonesia lebih tumbuh subur. Tetapi atas dasar alasan dan pertimbangan karena terjadinya perubahan atau pergeseran kekuasaan dari sistem pemerintahan presidensial ke sistem parlementer, maka terdapat tanggung jawab Menteri secara langsung kepada Badan Legislatif.³⁶

Perkembangan ketatanegaraan yang terjadi setelah adanya perubahan sistem pemerintahan dari sistem pemerintahan presidensial ke sistem pemerintahan parlementer membawa dampak instabilitas ketatanegaraan, karena begitu rapuhnya kabinet koalisi

³⁵ Pramoedya Ananta Toer., Op.Cit., hal. 150-151.

³⁶ Rukmana Amanwinata, Op.Cit., hal. 196-197.

yang terbentuk dari unsur-unsur partai politik yang ada. Usia kabinet koalisi partai politik rata-rata sangat singkat. Pada periode tahun 1945 – 1949, usia kabinet yang terlama adalah Kabinet Sjahrir III selama 9 bulan yang didukung oleh koalisi 8 partai politik. Kondisi instabilitas ini terjadi juga pada waktu berlakunya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Pada waktu berlakunya Konstitusi RIS 1949 usia Kabinet Moh. Hatta bertahan selama 9 bulan dengan dukungan 3 partai politik. Begitu juga pada waktu berlakunya UUDS 1950 usia kabinet terlama selama 24 bulan yaitu Kabinet Ali Sastroamidjojo yang didukung koalisi 11 partai politik.

Ketidakstabilan pemerintahan tersebut membawa dampak banyak dipermasalahkannya sistem kepartaian yang dianut. Partai-partai politik dikritik terlalu mementingkan partainya atau golongannya dan tidak berorientasi pada kepentingan nasional. Banyaknya partai politik dikritik menjadikan kondisi pemerintahan yang tidak stabil dan tidak efisien. Pemilihan umum yang diselenggarakan pada tahun 1955 dimaksudkan pula secara alamiah akan mampu mengurangi jumlah partai yang ada, tetapi di dalam kenyataannya tidak berhasil karena sistem pemilu yang dianut yaitu sistem proporsional tidak cocok untuk dipakai sebagai sarana untuk mengurangi jumlah partai secara alamiah. Pemilu yang diselenggarakan untuk pertama kalinya itu masih menyisakan sebanyak 27 partai politik yang mendapat kursi di parlemen, oleh karenanya 27 partai politik itu tetap dapat eksis.

2.1.2. Sistem Kepartaian Dalam Masa Demokrasi Terpimpin Tahun 1959 – 1966 .

Kehidupan sistem kepartaian yang marak tersebut pada masa demokrasi liberal semakin terpojok dan mendapat tolakan dari para elit politik, ketika partai-partai politik

itu semakin egois mementingkan golongan atau kelompoknya dan ini tercermin sangat nyata pada sidang-sidang Dewan Konstituyente. Beberapa tokoh elit politik seperti misalnya Moh. Hatta, Presiden Soekarno dan golongan militer yaitu Kolonel A.H. Nasution sangat tidak setuju pada perkembangan kehidupan kepartaian yang cenderung sangat liberal itu.³⁷ Perpecahan pandangan elit politik dan militer terhadap kehidupan sistem kepartaian pada waktu itu dapat dipetakan secara lebih terinci sebagai berikut :

- a. Kelompok yang memandang instabilitas politik dan pemerintahan diakibatkan oleh sistem pemerintahan dan sistem multi partai. Oleh karenanya sistem itu harus diubah dengan kembali ke sistem pemerintahan presidensial dan rasionalisasi atau penyederhanaan jumlah partai. Kedalam kelompok ini dapat dimasukkan Presiden Soekarno dan golongan militer.
- b. Kelompok yang memandang instabilitas politik bukan dikarenakan banyaknya jumlah partai politik atau sistem kepartaian yang dianut, tetapi hanya dikarenakan oleh ulah orang-orang partai yang menjadikan partai bukan sebagai alat, tetapi tujuan. Pendapat ini dikemukakan oleh Moh. Hatta.
- c. Kelompok yang memandang bahwa sistem kepartaian yang dianut sudah benar, karena demokrasi itu masih ada, sehingga harus ada kebebasan partai-partai politik. Kalau partai-partai ditiadakan, maka demokrasi itu tidak ada dan di atas itu muncul kediktatoran. Pendapat ini dipelopori oleh Ketua Masjumi, M. Natsir.

Puncak dari pro dan kontra mengenai banyaknya partai politik yang layak hidup di Indonesia pada waktu itu adalah ketika Presiden Soekarno membubarkan beberapa

³⁷ Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Ithaca and London : Cornell University Press, 4 Th Printing, 1973), hal. 511, lihat juga Daniel Dhakidae, *Op. Cit.*, hal. 203.

partai politik yang ada dan hanya membolehkan berdiri 10 partai politik. Dasar hukum yang dipakai sebagai landasan kebijakan tersebut adalah Penpres Nomor 7 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-Partai. Melalui kedua Penpres tersebut diambil kebijakan untuk menyederhanakan jumlah partai melalui seleksi atas dasar kriteria kuantitatif. Adapun syarat dapat dibubarkannya partai politik apabila tidak memenuhi syarat mampu menghimpun anggota yang terdaftar secara resmi sejumlah minimal 150.000 orang, dan dengan keharusan mempunyai daftar nama, umur, pekerjaan anggotanya.

Selanjutnya atas dasar kedua landasan hukum tersebut Presiden mengeluarkan Keppres Nomor 128 Tahun 1961 dan Keppres Nomor 440 Tahun 1961, yang menetapkan bahwa hanya 10 partai politik yang mempunyai hak hidup.³⁸ Selain itu dikeluarkan pula Keppres Nomor 200 Tahun 1961 dan Keppres Nomor 201 Tahun 1961 yang menetapkan Pembubaran Partai Masjumi dan PSI dengan dasar pertimbangan bahwa banyak tokoh-tokoh kedua partai tersebut yang terlibat pemberontakan PRRI/PERMESTA.

Dari uraian di muka dapat disimpulkan bahwa setelah diberlakukannya kembali Undang-Undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang menjadi landasan hukum kehidupan kepartaian di Indonesia mengacu kembali pada Pasal 28. Atas dasar landasan konstitusional tersebut semestinya harus dibentuk undang-undang yang mengatur kebebasan berserikat dan kebijakan yang diambil yaitu menyerahkan kebebasan kepada masyarakat.

Secara realistis dasar hukum yang dipakai untuk menjabarkan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 adalah Penpres dan kebijakan yang dipilih adalah pembatasan yang dilakukan oleh Presiden yang hanya mengizinkan berdirinya 10 partai politik berdasarkan

³⁸ Poerwantoro, *Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994), hal. 61-62.

Kepres Nomor 128 Tahun 1961 dan Kepres Nomor 440 Tahun 1961. Meskipun terdapat pembatasan jumlah partai tetapi pada waktu itu sistem kepartaian yang dianut masih menggunakan *sistem multi partai*. Selain itu pada era ini memunculkan pula fenomena baru, yaitu militer yang pada era sebelumnya terpinggirkan dari gelanggang politik, mulai muncul sebagai kekuatan politik baru.

Anggota-anggota militer yang ada pada jabatan-jabatan politis, anggota-anggota militer menjadi anggota Parlemen, Kabinet dan Dewan Nasional menunjukkan fenomena tersebut. Fenomena ini menjadi semakin menarik pada waktu militer memprakarsai dan mensponsori lahirnya himpunan kekuatan golongan fungsional kekaryaan yang dinamai Golongan Karya pada tanggal 20 Oktober 1964. Pada awalnya ide pembentukan himpunan ini adalah untuk menandingi membentangnya dominasi pengaruh PKI di semua sektor organisasi negara.

2.1.3. Sistem Kepartaian Pada Masa Demokrasi Pancasila Tahun 1966 – 1998

Perkembangan yang menarik di awal masa Demokrasi Pancasila yang menyangkut kehidupan kepartaian adalah dengan ditetapkannya Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan, yang dalam Pasal 1 memerintahkan kepada Pemerintah bersama-sama DPR-GR untuk segera membuat Undang-Undang yang mengatur kepartaian, keormasan dan kekaryaan dengan berprinsip pada penyederhanaan kepartaian sebagai pengganti Penpres Nomor 7 Tahun 1959, Penpres Nomor 13 Tahun 1960 dan Keppres Nomor 2 Tahun 1959. Hal baru dalam kaitannya dengan implementasi Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 nampak dalam ketetapan MPRS di muka yaitu :

- a. Dipisahkannya secara tegas dua model/pola ekspresi kebebasan berserikat yaitu melalui partai politik dan melalui organisasi masyarakat; dan
- b. Dimasukkannya secara konstitusional landasan organisasi yang didasarkan pada kekaryaan.

Sesuatu hal sama seperti apa yang dipraktekkan di masa Orde Lama yaitu prinsip multi partai tetap dilaksanakan tetapi dengan prinsip penyederhanaan yang dilakukan dalam upaya menciptakan iklim politik yang kondusif bagi pelaksanaan dan kelangsungan pembangunan ekonomi.

Atas dasar Ketetapan MPRS itu, dalam realitas di lapangan dapat dilihat bahwa Orde Baru masih mempertahankan sistem *multi partai*, dengan perubahan aktornya yaitu tanpa PKI yang dilarang, dan kemudian Partindo yang menyatakan untuk membubarkan diri. Demikian pula muncul partai baru yaitu Parmusi yang dibentuk tanggal 20 Pebruari 1968, serta Golongan Karya yang semakin jelas ujudnya menjadi kekuatan sosial politik baru, serta direhabilitasinya Partai Murba yang telah dibubarkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 21 September 1965 dengan Keppres Nomor 291 Tahun 1965.

Berdasarkan suatu analisis yang tajam mengenai kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa Orde Baru menawarkan harapan bagi pluralisme partisipatoris dengan mengecualikan kelompok kiri, yang para pendukung maupun pemimpinnya telah dibunuh, dipenjarakan atau diasingkan, tetapi sesudah kekuasaannya mulai tertanam, era Presiden Soeharto tampaknya bahkan lebih otoriter ketimbang era pendahulunya.³⁹

Kebebasan berserikat pada masa Orde Baru dapat ditelusuri dari berbagai kebijakan politik yang dikeluarkan sejak awal Orde Baru. Sebagaimana diketahui bahwa

³⁹ Kevin Raymond Evans, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta : PT. Arise Consultansies, 2003), hal. 19.

niat untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968 sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tidak dapat dilaksanakan mengingat belum selesainya pembahasan undang-undang pemilihan umum dan undang-undang tentang susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, di samping Pengemban Super Semar baru ditetapkan sebagai Presiden pada Sidang Umum MPRS V Tahun 1968.

Berdasarkan Pasal 1 Ketetapan MPRS Nomor XLII/MPRS/1968, yang ditetapkan dalam Sidang Umum MPRS V Tahun 1968, mengamanatkan agar Pemilihan Umum diselenggarakan selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1971; yang menurut Pasal 2 Ketetapan MPRS yang sama pelaksanaannya dan susunan keanggotaan MPR, DPR dan DPRD yang akan dipilih melalui pemilihan umum tersebut akan diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Ketetapan MPRS tersebut di muka, dilaksanakanlah Pemilihan Umum Pertama masa Orde Baru pada tanggal 3 Juli 1971. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaannya yang mengamanatkan agar :

“Pemerintah bersama-sama DPR-GR segera membuat undang-undang yang mengatur kepartaian, keormasan dan kekaryaannya menuju pada penyederhanaan;”

Pemerintah Orde Baru melakukan penyederhanaan jumlah peserta pemilihan umum dengan memberikan ijin beroperasi kepada 9 (sembilan) partai politik yang ada pada saat itu.⁴⁰ Dengan demikian maka Pemilihan Umum tahun 1971 diikuti oleh 10 (sepuluh) peserta yang terdiri dari 1 (satu) Golongan Karya dan 9 (sembilan) partai politik yaitu PNI, NU, PSII, Permusi, IPKI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Persatuan Tarbiyah Indonesia (Perti) dan Partai Murba. Dan keluar sebagai pemenang adalah Golongan Karya dengan memperoleh 62,82 % suara atau 236 kursi dari 360 kursi DPR.⁴¹

Setelah Pemilihan Umum 1971, maka “penyederhanaan kepartaian” dilanjutkan sehingga berhasil mengurangi jumlah partai menjadi tinggal 2 (dua) buah partai yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), ditambah dengan Golongan Karya yang tidak secara jelas disebut sebagai partai politik. Sampai dengan Pemilihan Umum ke-6 pada tahun 1997, jumlah peserta Pemilihan Umum tetap tiga tadi yaitu Partai Demokrasi Indonesia/PDI, Partai Persatuan Pembangunan/PPP dan Golongan Karya; dan Golongan Karya selalu keluar sebagai pemenang. Dengan demikian, dalam lima kali Pemilu yaitu tahun 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 jumlah peserta Pemilihan Umum tetap tiga seperti tersebut diatas.

Situasi politik nasional sejak Pemilu 1977 hingga Pemilu 1997 berbeda sama sekali dengan era sebelumnya, sangat sepi dari kehidupan kompetisi politik dan ideologi, karena dilakukan deideologisasi politik melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang kemudian diperbaharui dengan Undang-

⁴⁰ Ibid., hal. 21.

⁴¹; Fadillah Putra, “Review Atas Identitas Terjauh Partai Politik”, *Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999 – 2003*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004), hal. 13. Lihat Rukmana, *Op.Cit.*, hal. 226-227 Lihat juga Rukmana, *Op.Cit.*, hal. 226-227

Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Hal tersebut pada hakekatnya merupakan penegasan terhadap proses penyederhanaan sistem kepartaian yang telah dicapai pada tahun 1973 dengan memfusinya sembilan partai politik menjadi PDI dan PPP.

Dilihat dari segi keteraturan jadwal penyelenggaraan pemilu memang era ini paling teratur dibanding era sebelumnya, tetapi apabila dilihat dari segi penyaluran aspirasi jelas jauh lebih rendah dan tidak berbentuk. Dua partai politik yang ada sangat disibukkan dengan konflik-konflik internal yang muncul akibat fusi. Partai politik seolah hanya ornamen pelengkap untuk melegitimasi kekuasaan yang ada pada waktu itu. Partai politik seolah hanya menjadi alat untuk mendapatkan kursi dan jabatan di lembaga parlemen.⁴²

Upaya lebih lanjut dalam penyederhanaan kepartaian adalah dengan penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua Partai Politik dan Golongan Karya (Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975), selain masih dibenarkannya penggunaan asas ciri Partai Politik dan Golongan Karya yang telah ada pada saat diundangkannya Undang-Undang Partai Politik dan Golongan Karya (Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975).

Dalam pandangan pemerintah, penggunaan asas ciri yaitu “Asas Islam” bagi PPP dan “Asas Demokrasi Indonesia dan Keadilan Sosial” bagi PDI, yang semula dimaksudkan agar ketiga partai yang ada tidak kehilangan kepribadian golongannya, justru menjadi sumber konflik dan polarisasi yang pada gilirannya menimbulkan keresahan seperti terlihat dalam masa kampanye, karena asas ciri tersebut telah menimbulkan solidaritas kelompok dan fanatisme golongan yang sangat kuat sehingga

⁴² Fadillah Putra, *Ibid.*, hal. 13-14.

menimbulkan sikap-sikap ekstrim terhadap golongan lain yang aspirasinya tidak sama. Penetapan Pancasila sebagai asas tunggal ini diharapkan dapat mengurangi fanatisme golongan yang sempit sehingga stabilitas politik yang sangat diperlukan dalam pembangunan bangsa dapat terwujud.⁴³

Hal yang sangat berbeda dengan masa-masa sebelumnya, rezim Orde Baru menafsirkan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, bahwa kebebasan berserikat dapat diwujudkan ke dalam 2 macam organisasi yaitu : (1) organisasi politik dalam bentuk partai politik dan Golongan Karya, dan (2) organisasi kemasyarakatan. Organisasi politik diberi hak untuk ikut serta dalam Pemilu, yang mempunyai fungsi sebagai layaknya partai politik dalam sistem negara demokrasi, sedangkan organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang boleh dibentuk oleh warga negara tetapi bergerak di bidang di luar kegiatan politik, misalnya di bidang sosial kemasyarakatan, keagamaan, pendidikan, profesi dan lain sebagainya.

Sesuai dengan politik hukum yang dianut yaitu upaya penyederhanaan partai politik yang pada hakekatnya adalah pembatasan kehidupan kepartaian karena dipandang oleh penguasa Orde Baru bahwa kehidupan kepartaian yang tidak terkontrol dan tidak terbatas tidak mendukung pembangunan ekonomi nasional. Oleh karena itu dibuatlah landasan hukum yang formal secara berturut-turut dimulai pengaturannya dalam Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 *jo* Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang kemudian diubah untuk pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985.

⁴³ Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru (Perspektif Kultural dan Struktural)*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1995). hal. 114-115.

Secara kronologis upaya penyederhanaan kehidupan kepartaian sebetulnya sudah dimulai pada waktu Presiden Soekarno berkuasa melalui Penpres Nomor 7 Tahun 1959, Penpres Nomor 13 Tahun 1959 jo Keppres Nomor 128 Tahun 1961 dan Keppres Nomor 440 Tahun 1961. Di masa Era Orde Baru Presiden Soeharto mulai menyerukan gagasan ini pada tanggal 7 Pebruari 1970. Pada akhirnya terwujudlah upaya itu. Terwujudlah fusi kelompok Persatuan Pembangunan menjadi Partai Persatuan Pembangunan pada tanggal 5 Januari 1973 dan Kelompok Demokrasi Indonesia menjadi Partai Demokrasi Indonesia pada tanggal 10 Januari 1973.

Upaya penyederhanaan kehidupan kepartaian ini kemudian diikuti pula oleh politik hukum bahwa sistem kepartaian yang sederhana dan tidak lagi berorientasi pada ideologi lain di luar Pancasila. Politik hukum ini baru terwujud setelah Pancasila ditetapkan sebagai satu-satunya asas oleh Partai Politik dan organisasi kemasyarakatan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985.

Dalam perjalanan kehidupan kepartaian nampak bahwa politik hukum penyederhanaan kepartaian sangat berdampak negatif dalam hal eksistensi suatu partai dalam melakukan tugas dan fungsinya. Partai politik tidak dapat melakukan tugas dan fungsinya sebagaimana mestinya di dalam negara demokrasi. Partai politik yang ada pada waktu itu selalu berkutut pada persoalan-persoalan dan konflik-konflik internal partai. PDI yang merupakan gabungan partai-partai nasionalis kehilangan orientasi ideologisnya, sedangkan PPP yang semula diharapkan dapat menjadi kekuatan sosial politik alternatif dengan ciri Islamnya selalu dirundung konflik internal karena perbedaan pandangan antara tokoh-tokoh eks unsur partai tersebut.

Politik hukum yang dianut oleh penguasa pada waktu itu sedikit banyak telah membawa dampak negatif terhadap kehidupan kepartaian di Indonesia. Berfusinya partai-

partai ke dalam dua partai yakni Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) tidak terjadi secara alamiah, fusi yang dipaksakan. Hal ini terlihat karena sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975, Presiden telah memanggil pimpinan 9 partai politik yang didesak supaya mengadakan fusi menjadi satu partai politik. Begitu juga Partai NU, Parmusi, PSII dan Perti harus berfusi menjadi satu partai.

Berfusnya partai-partai tersebut merupakan “perkawinan yang dipaksakan”, yang diatur dengan tekanan eksternal dari pemerintah yang gencar. Selanjutnya dikatakan, sepanjang sejarah mereka dua partai ini, PPP dan PDI, remuk redam oleh perpecahan internal, bahkan diperburuk lagi oleh tingkatan campur tangan pemerintah yang tak terbayangkan, dalam mekanisme internal organisasi-organisasi tersebut.⁴⁴

Fenomena munculnya kekuatan militer di panggung politik pada akhir Era Orde Lama, mencapai puncaknya pada Era Orde Baru. Kekuatan militer di bidang sosial politik merambah ke seluruh bidang kehidupan, proses-proses politik sangat dipengaruhi oleh kekuatan militer. Hal ini sangatlah dapat dimengerti karena Seminar TNI-AD ke-2 di Seskoad Bandung, menghasilkan rekomendasi revisi Doktrin Perjuangan TNI-AD “Tri Ubaya Sakti”. Selain itu seminar tersebut juga menghasilkan rekomendasi di bidang pertahanan keamanan nasional dan bidang sosial politik, dan apabila dilihat dari segi kuantitasnya rekomendasi di bidang sosial politik lebih mendominasi.⁴⁵ Di bawah ini dikutip suatu kalimat yang menegaskan hal di muka :

“TNI-AD yang lahir dalam kancah revolusi, tidak pernah merupakan suatu alat pemerintah yang mati, suatu alat penjaga keamanan belaka. TNI-AD sebagai pejuang kemerdekaan tidak dapat berdiri netral terhadap jurusan haluan negara,

⁴⁴ Kevin Raymond Evans, Op. Cit., hal. 25-26.

⁴⁵ Doktrin Perjuangan TNI-AD “Tri Ubaya Sakti”, Buku Induk, Hasil Seminar AD ke-2, tanggal 25-31 Agustus 1966”, di Graha Wiyata Yudha/Seskoad Bandung, 1966, hal. 17.

terhadap baik-buruknya pemerintah, dan terhadap keselamatan negara dan masyarakat Pancasila. TNI-AD tidak hanya mempunyai tugas pokok teknis-kemiliteran belaka, melainkan juga di segala bidang kehidupan social”.

Pada era ini jabatan-jabatan politik dan publik di semua cabang kekuasaan dijabat pula oleh kalangan militer aktif. Secara khusus Badan-Badan Perwakilan Rakyat juga diisi oleh kalangan militer aktif, begitu juga di cabang-cabang kekuasaan negara yang lain, eksekutif, yudikatif dan cabang-cabang kekuasaan di pemerintahan di daerah.

Dari uraian di muka, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa ciri khusus kehidupan kepartaian pada Era Orde Baru adalah sebagai berikut :

- a. Politik hukum yang dianut adalah kehidupan kepartaian yang sederhana dengan adanya ideologi tunggal yaitu Pancasila.
- b. Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 ditafsirkan dengan dibukanya dua macam organisasi rakyat yaitu organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan.
- c. Sistem kepartaian yang dianut adalah sistem kepartaian yang terbatas atau sederhana yang tidak dapat diklasifikasikan sebagai sistem multi partai atau sistem dwi partai atau partai tunggal.
- d. Fenomena terlibatnya kekuatan militer di bidang sosial politik mencapai puncaknya dengan hadirnya anggota militer aktif di semua cabang kekuasaan negara.

2.2. Perubahan Sistem Kepartaian di Era Reformasi.

2.2.1. Perubahan Sistem Kepartaian Pada Awal Reformasi Tahun 1998 Sampai Dengan Pemilu 1999

Sejak awal tahun 1990 an semakin menguatlah tuntutan-tuntutan perubahan yang mendasar mengenai sistem kekuasaan politik dan ekonomi di Indonesia yang pada

puncaknya muncul dua kecenderungan yang bertentangan semakin tajam, yaitu penegakan stabilitas serta efektivitas penguasa dan pemerintah berhadapan dengan akumulasi kekecewaan dari gerakan-gerakan pembaharuan, di mana kondisi ini menyebabkan semakin menegangkannya kondisi perpolitikan nasional.⁴⁶

Kelompok-kelompok masyarakat yang tidak puas atas dan pola pembangunan yang diterapkan oleh Orde Baru melihat bahwa model dan pola itu sangat tidak demokratis dan sarat akan adanya penyimpangan-penyimpangan di segala sektor kehidupan bangsa. Kondisi itu sangat jauh dari ideal, tatanan politik disusun dengan penguasa sebagai pelaksana kekuasaan yang mendominasi kehidupan masyarakat, pemerintah dan negara. Presiden dan lembaga kepresidenan merupakan pusat kekuasaan yang mendominasi segenap aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Gerakan pembaharuan tersebut dapat dikategorikan menjadi tiga kelompok, yaitu golongan menengah yang dimotori oleh para intelektual dan mahasiswa, gerakan pembaharuan kelompok Islam dan golongan pembaharu politik radikal masyarakat pinggiran.⁴⁷ Selain kelompok-kelompok tersebut, patut juga dicatat adanya gerakan politik dari bekas penguasa, terutama para pensiunan perwira tinggi militer yang telah lepas dari posisi penting di institusi pemerintahan. Meskipun sudah tidak begitu berpengaruh, kelompok ini berperan dalam pembentukan opini publik baik dalam skala nasional maupun internasional. Gerakan Komunal dari mantan elit penguasa ini kiranya dapat dicatat yaitu Kelompok Petisi 50 yang lahir tahun 1984 dan Kelompok Keprihatinan tahun 1996.

⁴⁶ Anders Uhlin, *Indonesia and the "third" Wave of Democratization* : *The Indonesian Pro : Democracy Movement in a Changing World*, hal. 89-156.

⁴⁷ Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1998), hal. 17.

Secara politis, pemerintah Orde Baru di bawah Presiden Soeharto dan didukung oleh tiga pilar kekuatan yaitu Golkar, birokrasi sipil dan militer masih sangat kuat. Terbukti hasil Sidang Umum MPR tahun 1998 yang diselenggarakan pada bulan Maret 1998 mengangkat kembali Presiden Soeharto menjadi presiden untuk periode ke enam kalinya. Tetapi di sisi lain sepanjang tahun 1996 hingga awal tahun 1998, realitas politik di tanah air mencatat beberapa peristiwa penting yaitu berupa unjuk rasa dan demonstrasi yang berakhir dengan kerusuhan, protes-protes politik terhadap berbagai kebijakan pemerintah, beberapa kerusuhan berlatar belakang SARA, kesenjangan sosial serta konflik-konflik elit politik. Fragmentasi politik yang sangat tajam juga banyak terjadi, yang bermuara pada suatu kesimpulan bahwa perkembangan politik mutakhir pada waktu itu ditandai dengan kebangkitan kembali politik aliran di Indonesia seperti masa-masa sebelumnya.

Konsep pengklasifikasian politik aliran sudah dikenal lama dalam wacana perpolitikan di Indonesia seperti misalnya studi yang dilakukan oleh Clifford Geertz, yang mempelajari kajian aliran dengan klasifikasi sosial ke dalam tiga kelompok yaitu santri, abangan dan priyayi. Begitu juga dengan Indonesianis yang lain yaitu Herbert Feith dan Lance Castle yang memisahkan aliran politik di Indonesia menjadi : Nasionalisme Radikal, Tradisionalisme Jawa, Islam, Sosialisme Demokratis, dan Komunisme.⁴⁸

Pada masa Orde Baru politik aliran dianggap telah mampu dihilangkan, karena Orde Baru berhasil memadamkan konflik-konflik politik yang diakibatkan pengkotakan aliran. Puncak hilangnya politik aliran di masa Orde Baru secara formal dapat

⁴⁸ Clifford Geertz, *The Religion of Java*, (Glencoe, Illinois : The Free Press, 1960). Lihat juga Herbert Feit, dan Lance Castles (Penyunting), *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, (Ithaca dan London : Cornell University Press, 1970).

dicatat bahwa politik aliran dapat dipersatukan dengan diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi partai politik dan organisasi masyarakat pada tahun 1985, berdasarkan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1975 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Parpol dan Golkar dan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Gejala kebangkitan politik aliran ditandai dengan terbentuknya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) pada tahun 1990 yang kemudian diikuti oleh munculnya kelompok-kelompok primordial sejenis seperti misalnya Persatuan Cendekiawan Pembangunan Pancasila (PCPP), Yayasan Kerukunan Persaudaraan Kebangsaan (YKPK), Partai Nasional Indonesia Baru (PNI-Baru), Partisipasi Kristen Indonesia Baru (Parkindo-Baru) dan Majelis Syariat Umat Muslim Indonesia Baru (Masyumi-Baru).

Pergantian pucuk kepemimpinan nasional yang didahului oleh krisis finansial dan ekonomi yang tidak segera terselesaikan itu, akhirnya seperti bola salju menggelinding menjadi besar dan menjadi krisis multidimensi. Pergolakan rakyat yang dipelopori oleh mahasiswa dan kelas menengah masyarakat menuntut pemerintahan yang baru di bawah Presiden B.J. Habibie untuk segera menyelesaikan krisis dan melakukan pelurusan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di semua sektor kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

Formulasi yang muncul kemudian adalah arus utama gerakan rakyat yang menghendaki adanya “reformasi” di semua sektor kehidupan, baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya maupun hukum. Sebagai konsepsi tentang perubahan kehidupan, reformasi berbeda dengan *evolusi* dan *revolusi*, para pemikir teori perubahan sosial terinspirasi teori *evolusi* Darwin menggambarkan bahwa perubahan sosial dapat berubah

secara berangsur-angsur, bertahap serta secara alami dan memerlukan waktu yang cukup lama, seperti halnya perubahan yang terjadi pada alam semesta.

Sebaliknya *revolusi*, merupakan perubahan yang berlangsung secara radikal dengan tempo yang cepat dengan menggantikan seluruh tatanan lama dan perubahan itu dilakukan secara mendasar dengan menghancurkan segala kekuatan penghalangnya. *Reformasi* merupakan perubahan sosial jalan tengah. Proses reformasi bergerak diantara kemiripan atau kedekatan kepada evolusi dan revolusi secara bersamaan.⁴⁹

Reformasi di bidang politik dan hukum menghendaki adanya “tatanan politik” yang dapat menciptakan rezim yang baik dan masyarakat yang sejahtera (*the best regime and good society*). “Tatanan politik” yang dimaksudkan adalah sistem perwakilan kepentingan, sistem kepartaian, sistem perwakilan rakyat, sistem pembagian kekuasaan, sistem birokrasi sipil dan militer, sistem pers, sistem hukum, sistem pemerintahan lokal⁵⁰

Reformasi memang telah merubah sistem politik yang sentralistik-otoriter ke arah sistem politik yang desentralistik-demokratis. Perubahan sistem politik ini membawa pengaruh pula pada sistem kepartaian yang lebih demokratis, yaitu ke arah sistem kepartaian yang lebih terbuka dalam arti dianutnya kembali sistem multi partai. Sistem kepartaian dengan dua partai politik dan satu Golongan Karya dianggap tidak mencerminkan adanya kebebasan berserikat dan bertentangan dengan hak-hak politik warga negara. Demokrasi dengan sistem multi partai dianggap sebagai jalan keluar yang lebih demokratis seperti halnya pernah terjadi pada awal kemerdekaan. Perkembangan tersebut sangat bertentangan dengan agenda rezim Orde Baru yang selalu memberi stigma negatif terhadap situasi dan kondisi politik yang terjadi pada waktu digunakannya

⁴⁹ W.F. Wetheim, *Evolution and Revolution*, (New York : Penguin Book, 1974), hal. 18-24. Lihat juga Arbi Sanit, *Op.Cit*, hal. 99-100.

⁵⁰ . Ramlan Surbakti, *Reformasi Kekuasaan Presiden*, (Jakarta : PT. Grasindo, 1998). hal. 5.

sistem multi partai pada awal kemerdekaan sampai tahun 1950 an, yang dikatakan sebagai sistem yang tidak sesuai dengan budaya Indonesia yaitu sistem Demokrasi Liberal.

Beberapa pakar di bidang politik dan hukum di bawah ini mencoba untuk merumuskan kira-kira reformasi yang bagaimana yang harus dilakukan agar tercipta struktur atau sistem politik yang demokratis dan mengabdikan pada terwujudnya kesejahteraan rakyat. Dalam hal ini politik hukum yang harus digunakan untuk melakukan reformasi, setidaknya harus meliputi beberapa hal sebagai berikut yaitu :⁵¹

- a. Mengurangi kekuasaan presiden dengan cara mendistribusikan kekuasaan secara vertikal dan membagikan kekuasaan secara horisontal;
- b. Mengubah kekuasaan yang sentralistik dan mengganti yang ke arah desentralistik;
- c. Meningkatkan peran DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif dan meningkatkan peran DPR di bidang legislasi;
- d. Mengubah struktur keanggotaan MPR dan menggunakan sistem bicameral;
- e. Mengembalikan hak atas kedaulatan kepada rakyat dengan cara melaksanakan Pemilu dengan sistem distrik dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung oleh rakyat;
- f. Menjaga agar terjadi kekuasaan yang seimbang antara cabang-cabang kekuasaan melalui sistem “*check and balance*”;
- g. Menata sistem peradilan agar tumbuh kepercayaan masyarakat terhadap institusi peradilan;

⁵¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997). hal. 45-46.

- h. Membangun struktur perekonomian yang memberikan jaminan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat;
- i. Amandemen konstitusi yang di dalamnya memerinci hak asasi manusia, kewajiban penyelenggara negara dan pembatasan atau pengendalian kekuasaan pemerintah.

Dengan bahasa lain tetapi dengan maksud dan tujuan yang sama untuk mewujudkan demokrasi dalam segenap aspek kehidupan, substansi reformasi politik harus menyangkut perubahan yang meliputi unsur sistem politik dan aspek kehidupan politik. Aspek sistem politik yang harus diubah menyangkut struktur, kultur, proses dan produknya.⁵²

Struktur politik Orde Baru yang otoritarian dan berdasarkan pemusatan kekuasaan ditata berdasar distribusi kekuasaan yang secara relatif berimbang. Peran birokrasi sipil dan militer selaku kekuatan politik yang dominan, sangat jelas terbukti sangat berperan dalam mendukung pemusatan kekuasaan dan *status quo*, karenanya harus direformasi dengan menetralkan posisi dan perannya terhadap tatanan kekuasaan.

Reformasi budaya politik harus dilakukan, karena budaya politik yang dikembangkan Orde Baru didasarkan pada nilai dan tradisi kekeluargaan dan loyalitas subyektif pada atasan, maka untuk menghindarkan berlangsungnya proses kekuasaan seperti itu, harus diubah dan ditumbuhkan budaya politik yang sehat dan kompetitif dengan memberikan kesempatan yang sama kepada semua aktor politik.

Proses rekrutmen politik dan interaksi politik berlangsung tertutup dan subyektif di era Orde Baru, harus diubah menjadi terbuka, kompetitif, obyektif dan partisipatif

⁵² Arbi Sanit, Op.Cit., hal. 105-106.

sehingga tercipta adanya kejujuran politik. Secara singkat dapat dikatakan bahwa substansi reformasi politik harus menyangkut perubahan landasan formal sistem politik, supra struktur politik, infra struktur politik, proses politik, dan kebijaksanaan politik sebagai produk proses politik.

Perubahan mendasar situasi politik nasional tercermin dengan kepekaan MPR hasil Pemilu 1997 yang pada bulan Maret secara aklamasi memilih Soeharto menjadi Presiden masa bakti 1998-2003, tetapi pada bulan Nopember 1998 menggelar Sidang Istimewa mengingat bahwa ketetapan-ketetapan MPR hasil Sidang Umum MPR tahun 1998 sudah tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara dengan adanya tuntutan reformasi di segala aspek kehidupan. Beberapa ketetapan penting yang dihasilkan dalam Sidang Istimewa MPR Tahun 1998 adalah :⁵³

- a. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum;
- b. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 tentang GBHN, dan menetapkan kebijakan baru melalui Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara;
- c. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
- d. Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998) tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia;

⁵³ Arief Budiman, *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Terjemahan Endi Haryono (Koord.), (Yogyakarta : Bayu Indra Grafika, 2000), hal. 55-56.

- e. Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum, yang di dalamnya mempercepat pelaksanaan Pemilu berikutnya dari rencana semula tahun 2002 menjadi selambat-lambatnya harus diadakan pada bulan Juni 1999;
- f. Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- g. Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
- h. Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
- i. Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Eka Prasetia Pancakarsa) dan Penetapan Tentang Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara.

Dari Ketetapan-ketetapan MPR hasil Sidang Istimewa tersebut di muka, dapat dicatat beberapa hal penting yaitu :

- a. Terjadinya proses desakralisasi Undang Undang Dasar 1945. Sistem politik Orde Baru sangat tidak konsisten dalam memperlakukan Undang Undang Dasar 1945. Di satu pihak mensakralkan Undang Undang Dasar 1945, dalam arti tidak boleh diubah dan akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen. Dan apabila akan diubah harus melalui proses yang dipersulit, yaitu melalui referendum, harus meminta pendapat secara langsung dari rakyat baru MPR akan menggunakan mekanisme seperti yang diatur dalam Pasal 37 Undang Undang Dasar 1945. Di lain pihak

sebenarnya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, tidak sesuai dengan kemauan Undang Undang Dasar 1945 itu sendiri yang memberikan kewenangan perubahan Undang Undang Dasar 1945 kepada MPR sesuai dengan jiwa, semangat dan prinsip demokrasi perwakilan;

- b. MPR menyadari bahwa selama Orde Baru terjadi pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab pada Presiden sehingga berdampak pada tidak berfungsinya Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara lainnya. Begitu juga menyebabkan tidak berkembangnya kontrol sosial dan partisipasi publik dalam setiap proses politik. Oleh karenanya MPR berketetapan untuk memfungsikan secara proporsional dan sesuai dengan konstitusi lembaga-lembaga negara yang ada baik di tingkat pusat maupun daerah. MPR memberikan arahan agar terwujud *Good Governance*, pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. MPR memberikan arahan pembagian kekuasaan dengan sistem *check and balance*, dan dalam hubungan antara pusat dan daerah, MPR menghendaki perubahan dari model sentralistik menjadi desentralistik yaitu dengan memberikan otonomi kepada daerah yang diikuti juga dengan alokasi dananya;
- c. Di bidang ekonomi, MPR menyadari bahwa pembangunan ekonomi di era Orde Baru lebih menguntungkan kelompok-kelompok tertentu dan sarat akan monopoli yang diberikan kepada para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan. Oleh karenanya MPR menetapkan perubahan menjadi pembangunan yang berorientasi kerakyatan (Demokrasi Ekonomi);
- d. MPR menetapkan pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden menjadi maksimal dapat dijabat selama 2 kali masa jabatan.

Atas dasar arahan kebijakan yang telah digariskan melalui berbagai ketetapan MPR yang dihasilkan oleh MPR dalam Sidang Istimewa tersebut di muka, pemerintah

bersama DPR melakukan perubahan berbagai undang-undang di bidang politik yaitu Undang Undang Kepartaian, Undang Undang Pemilu dan Undang Undang Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, serta Undang-Undang Otonomi Daerah. Sebenarnya proses perubahan paket undang-undang di bidang politik sudah dimulai sejak sebelum jatuhnya rezim Soeharto, yaitu dengan dibentuknya Tim Tujuh oleh Menteri Dalam Negeri, pada waktu itu Jenderal (Purn.) R. Hartono, pada tanggal 14 Mei 1998. Tim Tujuh diketuai oleh Prof. Dr. Ryass Rasyid.

Ketiga Rancangan Undang Undang (RUU) di bidang politik pada tanggal 28 Januari 1999 disetujui secara aklamasi dalam Rapat Paripurna DPR, yang kemudian pada tanggal 1 Pebruari 1999 Presiden B.J. Habibie menandatangani untuk disahkan menjadi Undang Undang. Ketiga Undang-Undang tersebut adalah :

- a. Undang Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (LN Nomor 2 Tahun 1999, TLN Nomor 3809),
- b. Undang Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (LN Nomor 23 Tahun 1999, TLN Nomor 3810),
- c. Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (LN Nomor 24 Tahun 1999, TLN Nomor 3811).

Undang-Undang yang mengatur Tentang Otonomi Daerah dan yang mengatur Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah baru tiga bulan kemudian yaitu dengan diundangkannya kedua undang-undang tersebut pada 4 Mei 1999 dan 19 Mei 1999 yaitu :

- a. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN Nomor 60 Tahun 1999, TLN Nomor 3839) dan

- b. Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (LN Nomor 72 Tahun 1999, TLN Nomor 3848).

Paket Undang-Undang di bidang politik tersebut merupakan keberhasilan dari tuntutan utama kaum reformis pada awal reformasi, yang memang menuntut dihapuskannya lima undang-undang di bidang politik, karena kelima produk hukum inilah dasar legitimasi penyusunan sistem politik rezim Orde Baru yang bersifat sentralistik-otoritarian berdasarkan paket undang-undang di bidang politik yaitu Undang-Undang tentang Pemilu, Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya, Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, Undang-Undang tentang Referendum dan Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Dengan disahkannya paket Undang-Undang di bidang politik tersebut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum secara otomatis menjadi tidak berlaku semenjak dicabutnya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang menjadi dasar hukum pembentukannya oleh Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1989. sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan masih tetap berlaku.

Politik hukum yang dianut Undang-Undang tentang Partai Politik mengakui bahwa kebebasan mendirikan partai politik merupakan pencerminan hak warga negara untuk berserikat dan berkumpul serta menyatakan pendapat sebagaimana konstitusi telah mengaturnya dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pluralitas masyarakat Indonesia akan melahirkan keinginan masyarakat untuk membentuk berbagai partai politik sesuai dengan apa yang diyakininya. Oleh karenanya negara pada hakekatnya Pemerintah tidak mempunyai hak untuk membatasi jumlah partai

politik yang akan dibentuk oleh masyarakat. Realita politik ternyata membenarkan asumsi tersebut di atas, dalam waktu yang relatif singkat lebih dari 150 partai politik baru dideklarasikan.⁵⁴

Format politik yang dipilih sangat berbeda dengan format politik sebelumnya yang berlaku di Era Orde Baru. Format politik baru membagi dua tahap agar suatu partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu. Tahap pertama yang diatur di dalam Undang-Undang tentang Partai Politik, hanya mengatur tentang tata cara mendirikan partai politik. Sedangkan selanjutnya di dalam Undang-Undang Pemilu diatur tata cara suatu partai politik dapat menjadi peserta pemilu. Jadi format politik baru membedakan adanya dua macam partai politik yaitu : (1) partai politik peserta pemilu, dan (2) partai politik bukan peserta pemilihan umum/partai politik yang terdaftar.

Syarat pembentukan partai politik sangatlah mudah yaitu sebagaimana diatur pada Pasal 2 (1) Undang-Undang N0 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik yang menentukan bahwa suatu partai politik cukup dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang Warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun. Sedangkan persyaratan agar suatu partai politik dapat ikut serta sebagai peserta pemilu diatur pada Bab III Pasal 29 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu yang menentukan bahwa : (1) partai yang telah memenuhi persyaratan undang-undang tentang partai politik, (2) mempunyai pengurus di lebih dari setengah jumlah Propinsi Indonesia, (3) mempunyai pengurus di lebih dari setengah jumlah Kabupaten/Kota di Propinsi yang

⁵⁴ Sumber data di Departemen Kehakiman dan HAM mencatat 141 partai politik mendaftarkan diri untuk memperoleh status sebagai badan hukum sehingga dapat diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

ada, dan (4) mengajukan nama dan tanda gambar partai politik, dapat menjadi peserta pemilu.

Dari 154 partai politik yang telah mendaftarkan di Departemen Kehakiman dan HAM, ternyata hanya 48 partai politik yang dinyatakan lolos proses verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum. Dalam hal ini Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (PPPKPU/Tim Sebelas) melakukan verifikasi terhadap partai politik yang terdaftar melalui dua tahap yaitu verifikasi administratif dan verifikasi faktual. Tim Sebelas diketuai oleh Nurcholis Madjid dan wakilnya Adnan Buyung Nasution.

Komite Independen Pemantau Pemilu Indonesia (KIPP Indonesia) mengelompokkan tipologi partai-partai politik peserta pemilu berdasarkan basis nilai menjadi :

- (1) basis nilai Agama (Islam dan Non Islam),
- (2) Nasional – Demokrat,
- (3) Sosial Demokrat,
- (4) Kekayaan, dan
- (5) kelompok kepentingan.

Begitu juga, dapat dikelompokkan ke dalam basis sosialnya, dapat bersifat terbuka atau relatif terbatas.⁵⁵ Sebagai contoh : Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dimasukkan ke dalam tipologi partai Nasional – Demokrat dengan basis sosial yang bersifat terbuka, sedangkan PNI basis nilainya sama tetapi basis sosialnya bersifat relatif terbatas. Sedangkan Golkar digolongkan ke dalam partai kekayaan dengan basis sosialnya terbuka, dan MKGR berbasis nilai kekayaan tetapi basis sosialnya relatif terbatas.

⁵⁵ Mulyana W. Kusumah dkk., *Menata Politik Pasca Reformasi*, (Jakarta : Penerbit KIPP Indonesia, 2000), hal. 28.

Daniel Dhakidae dalam ulasan pengantar buku *Partai-Partai Politik Indonesia*⁵⁶ membuat pengkategorian kelahiran partai-partai di Indonesia dalam empat generasi, yaitu

- a. Generasi pertama adalah partai politik yang lahir pada jaman pergerakan. Motif kelahirannya dilandasi oleh semangat melawan penjajahan.
- b. Generasi kedua adalah partai politik yang lahir sesudah jaman kemerdekaan sampai tahun 1955, dengan dasar untuk kepentingan memperkuat perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat.
- c. Generasi ketiga adalah partai politik yang eksis dan berkembang di bawah kendali kekuasaan Orde Baru, di mana keberadaan partai politik sebenarnya tidak disukai oleh rezim Orde Baru. Partai politik hanya dijadikan pelengkap dalam sistem demokrasi formal.
- d. Generasi keempat adalah partai politik yang lahir di Era Reformasi yang secara sosiologis dapat dipandang sebagai reinkarnasi kelahiran partai-partai politik di era awal kemerdekaan.

Dengan diberlakukannya kelima undang-undang di bidang politik tersebut, telah membuka babak baru perjalanan sistem politik Indonesia yaitu tranformasi dari sistem politik sentralistik-otoritarian ke arah sistem politik desentralistik-demokratis. Beberapa karakteristik menonjol yang dapat dilihat di dalam paket Undang Undang Politik tahun 1999 tersebut adalah :

- a. Terjadi perubahan fundamental dalam sistem kepartaian. Sistem multipartai dipakai untuk menggantikan sistem kepartaian terbatas yang dianut oleh rezim Orde Baru.

⁵⁶ Daniel Dhakidae, *Partai-Partai Politik Indonesia*, (Penerbit Gramedia, Jakarta : 1999), hal. 26.

- b. Terjadi perubahan dan penambahan dalam asas, organisasi penyelenggara, pengawas dan pemantau Pemilu serta peserta Pemilihan Umum.
- c. Dilakukan penataan ulang susunan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d. Dilakukan penataan ulang hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah melalui pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Di mana dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah lebih ditekankan pada : (1) prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah; (2) pemberian kewenangan yang nyata, luas dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.
- e. Dilakukan penataan ulang birokrasi sipil dan militer. Penataan ulang birokrasi sipil dilakukan melalui ketentuan-ketentuan tentang kenetralan Pegawai Negeri Sipil terhadap semua partai politik (Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 dan kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999). Penataan ulang birokrasi militer dilakukan dengan memosisikannya sebagai alat pertahanan keamanan yang netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.

Penataan bidang ketatanegaraan di awal reformasi membawa Negara Republik Indonesia bergerak dari sebuah negara yang stabil tetapi sentralistik-otoriter menuju ke sebuah negara dalam situasi transisi, di mana untuk sementara Presiden yang menggantikannya dianggap lemah dan tidak populer sehingga masa kelanjutan

pemerintahannya tidak bisa dipastikan dan tidak menentu.⁵⁷ Meskipun begitu perubahan yang terjadi membawa perubahan ke arah sistem politik yang lebih representatif dan terbuka, khususnya dapat dilihat dengan menjamurnya pendirian partai-partai baru dan berkembangnya ekspresi kebebasan yang semakin membesar.

Pemilu yang dipercepat telah disepakati akan diadakan pada bulan Juni 1999 dan diharapkan dengan pemilu tersebut muncul seorang Presiden baru yang terpilih secara demokratis. Begitu juga dengan pemilu akan dihasilkan pengisian jabatan di Lembaga Legislatif yang segar dan terlepas dari pengaruh sistem lama. Secara beruntun akan ditata Struktur Ketatanegaraan dengan pengisian jabatan-jabatan publik yang transparan dan demokratis, sehingga dapat dihasilkan sistem politik yang demokratis.

Secara jernih diilustrasikan bahwa kondisi politik Indonesia pada masa tersebut sebagai situasi politik yang masih cair, dalam pengertian tidak ada kekuatan politik yang cukup kuat untuk memaksakan agenda politiknya⁵⁸. Dengan berakhirnya Sidang Istimewa, maka terbuka kemungkinan agenda reformasi politik dan ketatanegaraan yang disepakati oleh semua pihak karena pemilu yang akan diadakan pada bulan Juni 1999 disadari sebagai sarana penyelesaian institusional bagi krisis politik dan ekonomi. Proses perubahan yang dipilih adalah proses evolusioner menuju demokrasi, di mana melalui proses ini diharapkan dapat terjadi pergantian rezim Orde Baru secara total, tetapi dengan risiko dan biaya yang paling murah. Para elit reformis nampaknya percaya bahwa hanya melalui proses evolusi dapat diwujudkan masa transisi damai menuju demokrasi.

Kebebasan politik yang selama Orde Baru terbatas, di era reformasi kungkungan itu lenyap dan berganti dengan munculnya euforia kebebasan di semua bidang kehidupan.

⁵⁷ Arief Budiman, Op.Cit, hal. V.

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 54.

Dalam kehidupan politik, eforia kebebasan ditandai dengan tumbuh dan menjamurnya partai-partai politik baru. Munculnya partai-partai politik baru sudah dimulai sebelum diundangkannya Undang Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang menggantikan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1985 yo Undang Undang Nomor 3 Tahun 1975.

Eforia kebebasan di bidang politik sebenarnya telah dimulai pada tanggal 27 Januari 1999 dengan munculnya Forum Partai-partai Pro Reformasi Total Anggota Forum Partai-partai Pro Reformasi Total berjumlah 15 partai politik baru, yang tidak dikenal di era Orde Baru. Sedangkan pertumbuhan partai-partai baru sampai dengan awal April 1999 tercatat sejumlah 180 partai politik dengan berbagai macam latar belakang keanekaragaman teologis-ideologis, sehingga dapat dikatakan memunculkan kembali suasana kehidupan kepartaian seperti era tahun 1955⁵⁹. Forum tersebut melakukan demonstrasi di depan Mahkamah Agung dengan maksud meminta Mahkamah Agung untuk membatalkan tiga RUU di bidang politik yang sedang dibahas di DPR.

Forum tersebut khawatir terhadap draft RUU bidang politik yang dinilai masih sarat akan pembatasan-pembatasan seperti halnya dengan undang-undang bidang politik yang lama. Begitu juga Forum ini masih mencurigai pemerintah dan DPR yang membuat produk hukum itu adalah merupakan institusi kelanjutan dari Orde Baru yang masih dikuasai oleh Golongan Karya. Tetapi akhirnya sejarah mencatat bahwa meskipun institusi pembuat produk hukum tersebut masih merupakan produk Pemilu Orde Baru, akan tetapi mampu menghasilkan sebuah disain reformasi politik yang demokratis.

⁵⁹.Arief Hidayat, "Sistem Multi Partai di Era Reformasi (Studi Implementasi Undang Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik", dalam Masalah-Masalah Hukum, Majalah Ilmiah Fakultas Hukum UNDIP, Vol. XXX Nomor 1 Januari-Maret 2001, hal. 13-14.

Pada pembahasan-pembahasan di DPR nampak bahwa mayoritas anggota DPR yang berasal dari Golongan Karya mampu menjadi pendengar yang baik dalam arti mampu menampung aspirasi rakyat yang berkembang pada waktu itu dan lebih banyak mengiyakan keinginan dari sebagian anggota DPR yang berasal PPP dan PDI. Langkah ini kelihatannya diikuti pula oleh anggota DPR yang berasal dari ABRI.

Berdasarkan kondisi tersebut dapat dikatakan bahwa salah satu ciri khas DPR saat itu adalah tidak relevannya jumlah kursi dari partai sebagai penentu hasil pembahasan Dewan.⁶⁰ Alasannya berkaitan dengan tuntutan reformasi Institusi DPR yang berbeda dengan tata tertib DPR bahwa agar setiap keputusan harus bersifat mufakat. Dengan demikian, fraksi paling kecil dapat memveto setiap prakarsa mayoritas besar anggota Dewan. Dengan kata lain memperhatikan konfigurasi keanggotaan Dewan pada waktu itu, maka 11 kursi PDI dapat “mengalahkan” 325 kursi Golongan Karya.

Posisi partai kecil di Dewan pada waktu itu dapat dikatakan merupakan posisi dari kemauan rakyat banyak. Paling tidak, dukungan untuk posisi Golkar di dalam masyarakat hampir tidak terdengar, sehingga dapat dikatakan posisi partai kecil di DPR merupakan posisi substansif dari masyarakat.⁶¹ Dalam hal ini dapat dipertanyakan mengapa ancaman dari Fraksi beranggotakan 11 orang dapat mengalahkan Fraksi beranggotakan 325 kursi. Argumentasinya dapat dikaitkan dengan tingkat keabsahan keanggotaan Dewan secara keseluruhan saat itu, yang juga diragukan.

Keraguan itu dapat dikaitkan dengan proses Pemilu yang membentuk DPR tersebut yang dianggap tidak jujur dan adil sehingga hasil Pemilu tidak dapat dianggap

⁶⁰ Julia I. Suryakusuma, “Badan Legislatif Dalam Era Reformasi 1998-2001”, dalam *Panduan Parlemen Indonesia*, (Jakarta : Yayasan API, 2001), hal. 330-332.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 331.

sebagai cerminan preferensi pemilih.⁶² Sedangkan secara makro terjadi pergeseran dominasi peran dari eksekutif yaitu Presiden kepada lembaga-lembaga perwakilan yaitu lembaga legislatif, dalam hal ini MPR maupun DPR. Pergeseran dominasi peran ini sebenarnya dimulai pada waktu pimpinan DPR secara berani mengeluarkan pernyataan kontroversial yaitu meminta Presiden Soeharto mundur dari jabatannya, padahal dua bulan sebelumnya anggota MPR secara aklamasi memilihnya kembali menjadi Presiden untuk masa jabatan yang ketujuh.

Sampai sebelum Pemilu Juni 1999, dengan landasan konstitusional yang sama yaitu Undang Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen, ternyata telah terjadi perubahan yang signifikan pada pola hubungan antara Presiden dengan DPR. Karena tuntutan reformasi, Presiden B.J. Habibie menghilangkan citranya sebagai pemimpin yang terkait dengan rezim Orde Baru dengan melakukan gebrakan yang mengubah berbagai undang-undang yang selama ini dipakai oleh rezim Orde Baru untuk memasung kebebasan politik.

Begitu juga dengan DPR, untuk menunjukkan bahwa institusi ini berada di barisan terdepan arus reformasi, maka dalam membahas berbagai rancangan undang-undang telah berupaya menyerap aspirasi rakyat senyatanya, dan melakukan kontrol secara memadai terhadap segala kebijakan eksekutif pada waktu itu, misalnya dapat dicatat ketika DPR menggunakan hak sub poena untuk memanggil tokoh-tokoh perbankan yang terlibat skandal Bank Bali.

2.2.2. Perubahan Sistem Kepartaian Pasca Pemilu 1999 Sampai dengan Pemilu Tahun 2004.

⁶² Ibid., hal. 131.

Atas dasar undang-undang politik baru yang bercirikan adanya kebebasan politik terutama adanya kebebasan mendirikan partai politik, pemilu di era reformasi diadakan pada tanggal 7 Juni 1999. Sampai dengan akhir Maret 1999 dapat didata adanya 180 partai politik dengan beraneka ragam ciri, asal usul serta kesiapan dan kinerjanya dalam menghadapi pemilu yang tinggal 2 bulan lagi.⁶³ Begitu undang-undang pemilu disahkan dan akan dijadikan dasar hukum pelaksanaan pemilu, banyak partai politik yang kebingungan karena tidak dapat atau kesulitan untuk memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu. Meskipun ketentuan tersebut di dalam implementasinya ditafsirkan secara longgar oleh Tim Sebelas (P3KPU) sebagai memiliki cabang (DPD I) di 9 Propinsi dan memiliki DPC II setengah pada Kabupaten/Kota di Propinsi tersebut.

Berdasarkan seleksi administratif yang dilakukan oleh Tim Sebelas, 60 partai politik memenuhi syarat administrasi untuk selanjutnya dilakukan verifikasi, sedangkan 46 partai politik dinyatakan gugur. Proses verifikasi dilakukan dalam dua gelombang, yang akhirnya dapat diputuskan 48 partai politik yang dapat tampil sebagai partai peserta pemilu.⁶⁴

Tim Sebelas (Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum) berfungsi sebagai tim asistensi yang memberikan rekomendasi kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU), dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri selaku Ketua Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Keberadaan panitia ini dimaksudkan untuk mengisi fungsi yang harus dilakukan oleh KPU, karena KPU belum dapat dibentuk seperti yang diinginkan oleh Pasal 8 ayat 2 Undang Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang menentukan bahwa

⁶³ Hary Wibowo, "Era Banyak Partai : Pemisahan, Penggabungan dan Hegemoni", dalam Yulia J. Suryakusuma, *Almanak*, Op.Cit. hal. 585.

⁶⁴ Biro Humas Komisi Pemilihan Umum, *Pemilu Indonesia Dalam Angka dan Fakta Tahun 1955-1999*, (Jakarta : KPU, 2000), hal. 31.

penyelenggara Pemilu adalah KPU yang anggotanya terdiri dari unsur-unsur partai politik peserta Pemilu dan Pemerintah. Padahal waktu itu belum ditentukan partai-partai apa sajakah yang dapat menjadi peserta Pemilu.

Pemilu Juni 1999 yaitu Pemilu yang diadakan setelah runtuhnya rezim Orde Baru, yang semula banyak orang sangat khawatir akan terjadi berbagai kerusuhan dan kekerasan di masyarakat, ternyata berjalan lancar dan sukses, tanpa terjadi masalah-masalah besar dan serius. Dalam jajak pendapat yang dilakukan oleh Asia Foundation pada bulan Maret 1999 terhadap 2000 responden, kekhawatiran bahwa Pemilu mendatang akan berjalan kacau dan terjadi berbagai kerusuhan menduduki urutan kedua (sejumlah 23 persen dari responden)⁶⁵. Tingkat partisipasi rakyat dalam Pemilu tahun 1999 tersebut melebihi 90 persen dari keseluruhan yang terdaftar.⁶⁶ Hal ini terjadi antara lain karena adanya suasana yang pada umumnya aman dan damai pada saat pelaksanaan kampanye dan hari pemungutan suara.

Besarnya partisipasi rakyat dalam pemilu tidak merata di semua Propinsi di Indonesia. Di Propinsi Nanggroe Aceh Darusalam, tingkat partisipasi rakyat dalam pemilu sangat rendah dibanding dengan propinsi yang lain, yaitu hanya sebesar 69 persen.⁶⁷ Hal ini dapat terjadi mungkin dikarenakan tingkat keamanan yang relatif lebih rawan dari propinsi-propinsi lainnya di Indonesia.

Hasil menarik lain dari pemilu Juni 1999 ditemui di Propinsi Timor Timur yaitu paling tingginya proporsi surat suara yang dirusak oleh pemilih dibanding dengan propinsi manapun. Menurut Donald K. Emmerson hal ini mengindikasikan bahwa

⁶⁵ Lihat Tempo, Nomor 2, 16-22 Maret 1999, hal. 22-23.

⁶⁶ Biro Humas Komisi Pemilihan Umum, Op.Cit., hal. 52.

⁶⁷ International Election Observation Mission, Post Election Statement Nomor 3, (Washington D.C. : National Democratic Institute for International Affairs, 1999), lampiran.

masyarakat Timor Timur sangat tidak berkepentingan dengan pemilu dan tidak puas atas kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat selama ini.⁶⁸ Ketidakpuasan rakyat Timor Timur terhadap Indonesia menjadi semakin terbukti dari hasil penentuan pendapat di Timor Timur yang dilakukan pada tanggal 30 Agustus 1999 yang menghasilkan pilihan bahwa : (1) rakyat Timor Timur menolak tawaran otonomi khusus di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan (2) sebagian besar rakyat Timor Timur memilih untuk menjadi Negara Merdeka yang terlepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemilu Juni 1999, meskipun jauh dari sempurna tetap dapat dikatakan sebagai pemilu yang demokratis, jujur dan adil⁶⁹ dan dapat pula dikatakan hampir mirip-mirip dengan pemilu yang diselenggarakan pada tahun 1955, dalam arti merupakan sebuah pemilu yang marak diikuti oleh peserta dalam jumlah banyak, tetapi berlangsung cukup lancar tanpa ada konflik-konflik yang berarti. Hasil pemantauan tim pemantau pemilu mencatat ada satu hal yang masih merisaukan yaitu amat lambat dan tertundanya proses penghitungan suara. Kekurangan tersebut umumnya menyangkut kendala teknis dan tidak mencerminkan adanya rekayasa. Masalahnya lebih melibatkan kendala logistik, kurangnya pengalaman petugas pemilu, dan kesulitan dalam menerapkan peraturan baru yang rumit secara serentak di negara yang sangat luas dengan banyak pulau.⁷⁰

Pemilu yang diikuti oleh 48 peserta ternyata menampilkan hasil yang cukup menarik. Rakyat yang mempunyai hak pilih ternyata berhasil menyaringnya dengan berhasil dan tidak kebingungan. Secara drastis pemilih menyaring dari jumlah 48 peserta,

⁶⁸ Donald K. Emmerson, "Pemilu dan Kekerasan : Tantangan Tahun 1999-2000", dalam Donald K. Emmerson (*Ed.*), *Indonesia*, Op.Cit. hal. 622.

⁶⁹ Saifullah Ma'shum, *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*, Cet. Pertama, (Jakarta : Pustaka Indonesia Satu, 2001), hal. IX-X.

⁷⁰ Donald K. Emmerson, Op.Cit., hal. 619.

hanya 21 partai yang berhasil memperoleh sekurang-kurangnya satu kursi di Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan sisanya tidak mendapat satu kursipun. Dari 21 partai itu hanya 5 partai yang mendapat suara cukup signifikan untuk berperan dalam lembaga perwakilan rakyat tersebut yaitu PDI-P, Partai Golkar, PKB, PPP dan PAN.⁷¹ Sedangkan partai politik yang memenuhi persyaratan “*electoral threshold*” selain lima besar partai politik yang sudah disebutkan di atas, masih terdapat 1 partai politik lainnya yaitu Partai Bulan Bintang.⁷²

Atas dasar perolehan suara tersebut di atas, maka menurut ketentuan Pasal 11 Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yang dipakai sebagai dasar untuk melakukan pengisian keanggotaan DPR dan MPR, anggota DPR yang dipilih langsung melalui pemilu berjumlah 462 orang dan yang diangkat dari anggota TNI/POLRI sebanyak 38 orang.

Dari ke-21 partai politik yang berhasil mendudukkan kadernya di DPR tersebut, menurut ketentuan Pasal 15 Peraturan Tata Tertib DPR harus berkelompok berdasarkan konfigurasi partai politik yang memperoleh kursi di DPR. Atas dasar konfigurasi tersebut, maka DPR hasil pemilu terdiri dari sepuluh Fraksi, dan atas dasar Perubahan Peraturan Tata Tertib DPR pada tahun 2002, Fraksi Demokrasi Kasih Bangsa dibubarkan karena tidak memenuhi persyaratan sebagai sebuah fraksi, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Perubahan Tata Tertib DPR tersebut.

Fraksi adalah pengelompokan anggota DPR berdasarkan konfigurasi partai politik hasil Pemilu dan ABRI/TNI yang diangkat. Fraksi bukan alat kelengkapan DPR, bersifat

⁷¹ Lima besar perolehan suara dalam Pemilu 1999 adalah : (1) PDI-P memperoleh 33,74 % (35.689.073 suara), (2) Partai Golkar 22,44 % (23.741.749 suara), (3) Partai Kebangkitan Bangsa 12,61 % (13.336.982 suara), (4) Partai Persatuan Pembangunan 10,71 % (11.329.905 suara), (5) Partai Amanat nasional 7,12 % (7.528.956 suara). Sisa suara dari 105,8 juta suara pemilih diberikan kepada 43 partai politik lainnya, (Sumber KPU).

⁷² Partai Bulan Bintang memperoleh 1.94 % (2.049.708 suara), , (Sumber KPU).

mandiri, dibentuk dengan maksud dalam rangka optimalisasi dan efektifitas pelaksanaan tugas, wewenang dan hak anggota DPR. Fraksi di DPR disyaratkan mempunyai minimal 10 orang anggota yaitu Fraksi dengan hak penuh, sedangkan Fraksi yang anggotanya kurang dari 10 orang mempunyai hak-hak yang terbatas⁷³. Fraksi-fraksi di DPR hasil Pemilu 1999 adalah Fraksi PDI-Perjuangan, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PPP, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi Reformasi, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah, Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa, Fraksi Partai Bulan Bintang, dan Fraksi TNI/POLRI. Fraksi Reformasi merupakan fusi dari 8 partai yaitu Partai keadilan dan persatuan, PDI, PNI Massa Mahaen, PNI Front Marhaenis, Partai Bhineka Tunggal Ika Indonesia, Partai persatuan dan Partai Katholik Demokrat. Fraksi Perserikatan Daulatul Ummat merupakan fusi dari 5 partai yaitu Partai Nahdlatul Ummat, Partai Syarikat Islam Indonesia, Partai kebangkitan Umat, Partai Daulat Rakyat, dan Partai Politik Islam Indonesia Masyumi.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999 yang menentukan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan, maka jumlah anggota MPR adalah 700 orang dengan perincian :

- a. Anggota DPR sebanyak 500 orang (462 diperoleh dalam pemilu dan 38 diangkat dari anggota TNI/POLRI),
- b. Utusan Daerah sebanyak 135 orang (yang mewakili masing-masing Propinsi di Indonesia, dengan rincian 27 propinsi dan tiap propinsi 5 orang, yang dipilih oleh DPRD Propinsi),
- c. Utusan Golongan sebanyak 65 orang (berasal dari unsur organisasi atau golongan dengan ketentuan bahwa : (1) orang yang akan menjadi anggota MPR ditentukan

⁷³ Pasal 14-16 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

oleh masing-masing organisasi atau golongan, dan (2) penentuan organisasi atau golongan mana yang mewakili utusan golongan ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum).

Sebagai konsekuensi dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945, ada keharusan pula untuk mengubah berbagai produk hukum yang berada di bawahnya. Begitu juga berbagai produk hukum di bidang politik harus diubah dan disesuaikan dengan kehendak aturan dasar yang baru. Di bidang politik terdapat beberapa hal baru dan mendasar yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen yang berbeda sama sekali dibandingkan sebelum amandemen, yaitu berdasarkan Pasal 22 E tentang Pemilihan Umum. Dalam Pemilihan Umum sekarang ini, rakyat harus memilih secara langsung Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perangkat hukum yang harus dibentuk agar supaya pemilihan umum dapat dilaksanakan yaitu Undang-Undang tentang Partai Politik, Undang-Undang tentang Pemilu, Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Pada akhirnya secara bertahap melalui tahapan-tahapan pembahasan yang cukup kontroversial dan alot, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden mampu menyelesaikan tugas konstitusionalnya membuat undang-undang di bidang politik, yaitu :

- a. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik,
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD,

c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan

d. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik merupakan undang-undang pengganti dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang hal yang sama. Penggantian ini merupakan kehendak politik nasional, karena undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan perubahan sistem ketatanegaraan. Selain itu perubahannya juga dikarenakan adanya amanat Ketetapan MPR Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI dan Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002.

Undang-Undang ini memberikan kebebasan kepada Warga Negara Republik Indonesia untuk berkumpul dan berserikat secara bertanggungjawab dan mengakui bahwa kebebasan itu merupakan salah satu pencerminan dari hak asasi Warga Negara Republik Indonesia yang dijamin oleh konstitusi. Ada pembatasan yang sangat ditekankan di dalam undang-undang yaitu bahwa kebebasan membentuk partai politik dibatasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sendiri dan semua peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain hal tersebut, atas dasar perjalanan historis-empirik bangsa Indonesia, undang-undang ini membatasi juga munculnya kembali partai politik yang mempunyai ideologi atau paham ajaran komunisme/marxisme-leninisme karena telah melakukan pengkhianatan terhadap Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, menyadari bahwa untuk menuju kehidupan partai politik yang sehat, maka perlu ditata melalui diaturnya persyaratan pembentukannya baik melalui ketentuan yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif yang ditunjang pula oleh adanya sistem dan proses pelaksanaan pemilihan umum secara memadai. Politik hukum undang-undang ini menghendaki dihasilkannya sistem multipartai sederhana, dengan tujuan agar supaya dapat diwujudkan kerjasama partai-partai politik menuju sinergi nasional.

Pemilu tahun 2004 telah selesai dan banyak komentar yang berpendapat bahwa pemilu telah berlangsung dengan sukses, lancar, aman, meskipun masih ditemui berbagai kendala baik yang bersifat substantif maupun teknis pelaksanaannya. Komentar positif tersebut tidak saja berasal dari berbagai pengamat dalam negeri tetapi pengamat asing pun berpendapat sama tentang hal itu. Proses perjalanan pelaksanaan Pemilu 2004 yang lalu itu, tidak dapat dilepaskan dari wacana sebelumnya yang ramai membicarakan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.

Masih banyak kekurangan yang terdapat pada undang-undang tersebut, terutama hal ini dirasakan oleh pelaku pemilu, khususnya partai politik yang baru muncul untuk mengikuti Pemilu 2004. Ada kesan bahwa ketentuan itu tidak akomodatif dan tidak aspiratif terhadap kepentingan partai politik baru, tetapi terlalu berpihak kepada kepentingan partai politik besar yang sudah mempunyai wakil di Dewan Perwakilan Rakyat. Terdapat komentar yang mendukung hal tersebut yang mengatakan bahwa undang-undang tersebut dibuat dengan motivasi politik untuk makin membesarkan partai-partai besar dan mengecilkan partai-partai baru.⁷⁴ Proses penyusunan undang-undang tersebut dikritik sangat tertutup, hal ini menunjukkan bahwa prinsip partisipatif

⁷⁴ Khoirudin, *Profil Pemilu 2004 : Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004), hal. 14.

diabaikan karena tidak adanya mekanisme konsultasi publik dan mekanismenya sangat elitis. Terdapat beberapa hal yang sangat kontroversial dan masih perlu diperdebatkan yaitu :

- a. Sistem pemilu yang akan digunakan. Ada kecenderungan partai-partai besar untuk tetap menggunakan sistem proporsional tertutup, sedangkan dipihak lain menghendaki sistem distrik. Pada akhirnya disetujuiilah digunakannya sistem proporsional yang terbuka.
- b. Kelemahan kedudukan, tugas, fungsi dari lembaga pengawas pemilu, sehingga hal ini berakibat menjadi lemahnya sistem pengawasan dan penegakan hukum pelanggaran pelaksanaan pemilu.
- c. Pengaturan masalah dana kampanye yang tidak jelas dan ketat, sehingga terabaikannya prinsip transparansi dan akuntabilitas.
- d. Tidak konsistennya kebijakan “*affirmative action*” untuk calon legislatif perempuan.
- e. Kedudukan KPU yang mandiri, tetap dan bersifat nasional diragukan.

Ada perubahan dan pergeseran yang bersifat mendasar antara Undang-Undang Pemilu Era Orde Baru, Undang-Undang Pemilu Tahun 1999 dan Undang-Undang Pemilu Tahun 2004. Pada Era Orde Baru aturan main dan proses pelaksanaan pemilu sangat tertutup dan penuh dengan rekayasa-rekayasa, pemilu hanya bersifat formal untuk memenuhi persyaratan supaya dapat disebut sebagai negara demokrasi. Peserta pemilu dibatasi dalam undang-undang dengan politik hukum *floating mass* dan fusi partai yang sangat dipaksakan dengan tujuan diprioritaskannya stabilitas nasional yang sebenarnya bersifat represif dan semu. Partai pemerintah sangat diuntungkan dan sebaliknya partai-

partai yang lain dirundung masalah baik yang bersifat internal maupun masalah yang dikarenakan faktor eksternal. Pada era awal reformasi (tahun 1999) sudah terjadi perubahan-perubahan yang cukup signifikan, baik dalam aturan main, penyelenggaraannya maupun dalam prosesnya. Sedangkan berdasarkan Undang-Undang untuk pelaksanaan Pemilu tahun 2004, aturan main sudah semakin transparan dan dilaksanakan secara konsekuen sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pemilu.

2.3. Kebebasan Berserikat Sebagai Hak Asasi Manusia di Bidang Politik

Kebebasan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran sebagaimana diatur di dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 adalah merupakan salah satu hak asasi manusia di bidang politik yang diakui dan dijamin oleh konstitusi Republik Indonesia. Hak yang bersifat asasi tersebut tidak saja diakui dan dijamin di negara Republik Indonesia, tetapi diakui dan dijamin pula secara universal oleh negara-negara di dunia. Pengakuan dan jaminan secara universal terhadap kebebasan untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran dapat kita temukan pada Pasal 19, 20 dan 22 ayat A Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia tahun 1948.

Setiap negara mempunyai hak untuk membuat interpretasi terhadap hak asasi manusia yang bersifat universal itu sesuai dengan kedaulatan serta nilai-nilai sosial budaya masyarakatnya. Hal ini diakui pula secara internasional dengan apa yang disebut konsep “*relativisme kultural*”. Seperti apa yang dikemukakan oleh Muladi bahwa sekalipun hak asasi manusia itu bersifat *universal, indivisible, interdependent and interrelated*, namun di dalam pelaksanaannya harus tetap memperhatikan kondisi sosial budaya setiap negara.⁷⁵

Selanjutnya pembatasan terhadap operasionalisasi hak asasi manusia tersebut harus dicantumkan di dalam undang-undang atas dasar keamanan nasional, demi ketertiban umum, demi persatuan dan kesatuan nasional, moralitas masyarakat dan kesejahteraan masyarakat. Penegasan-penegasan di dalam peraturan perundangan ini

⁷⁵ Muladi, “Penegakan Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Positif di Indonesia”, dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Budaya Indonesia* (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 81-83.

sangat penting untuk mencegah adanya pelbagai manipulasi yang mungkin dilakukan oleh pemerintah karena telah memenuhi asas legalitas dan sesuai dengan undang-undang yang mengatasmakan prinsip *relativisme kultural*.

Negara Republik Indonesia mempunyai konsep hak asasi manusia seperti apa yang tercantum di dalam Undang Undang Dasar 1945, yang tercantum dalam Bab XA Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28 J. Konsep hak asasi manusia tersebut adalah konsepsi hak asasi manusia yang sesuai dengan kultur dan corak hidup bangsa Indonesia, di mana penjabaran dan rinciannya akan dilaksanakan oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang dibuat secara demokratis dan senantiasa dapat berkembang sesuai dengan situasi serta kondisi perkembangan masyarakat Indonesia.

Atas dasar pandangan pemikiran yang konstitusional sedemikian itu, maka dapat diamati bahwa perkembangan rincian dan penjabaran Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 telah mengalami berbagai macam perubahan dan penyempurnaan dari waktu ke waktu. Terlebih lagi setelah amandemen ke 2 dari UUD 1945, landasan konstiusional kebebasan berserikat secara ekesplisit telah diakui sebagai hak asasi manusia didalam Pasal 28 E ayat (3), yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

2.4. Hubungan Antara Pemilihan Umum Dengan Demokrasi.

Pengertian Pemilihan Umum secara yuridis diatur dalam Pasal 1 butir UU N0 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, yaitu sebagai sarana pelaksana kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang

Dasar 1945". Sedangkan menurut Abdul Bari Azed, Pemilihan Umum adalah "suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian demokrasi rakyat".

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut diatas, maka sebagai negara demokrasi Pemilihan Umum mempunyai arti yang sangat penting bagi rakyat Indonesia, karena dengan Pemilihan Umum, rakyat dapat melaksanakan haknya untuk memilih wakil-wakilnya untuk duduk di DPR/DPRD sehingga aspirasi rakyat dapat disalurkan.

Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Untuk menentukan wakil rakyat tersebut, biasanya digunakan lembaga Pemilihan umum. Jadi pemilihan Umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat, dan karenanya bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi Pemilihan Umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu.

Pemilihan Umum adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipiil, karena dalam rangka pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan bagi Pemerintah untuk melaksanakan Pemilihan Umum sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Apabila pemerintah tidak mengadakan Pemilihan umum atau memperlambat Pemilihan Umum tanpa persetujuan dari wakil-wakil rakyat, maka hal itu merupakan suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi rakyat, karena Pemilihan Umum adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Selain itu, pemilihan umum juga mempunyai arti yang sangat penting bagi negara Indonesia karena dengan adanya Pemilihan Umum, maka berarti pemerintahan yang dijalankan mendapat legitimasi dari rakyat Indonesia.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1. Sistem Kepartaian dan Implikasinya di Tingkat Nasional dan Jawa Tengah.

Dalam rangka menuju pelaksanaan Pemilihan Umum tahun 2004, telah disusun dan diundangkan paket undang-undang di bidang politik yang merupakan konsekuensi dari amanat perubahan terhadap Undang-Undang Dasar, yang telah merubah sistem ketatanegaraan Republik Indonesia⁷⁶. Beberapa hal yang mendasar, yang mengharuskan adanya perubahan terhadap berbagai undang-undang di bidang politik, sebagai konsekuensi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang merubah sistem ketatanegaraan, secara garis besar meliputi perubahan pada struktur ketatanegaraan yaitu perubahan pada lembaga-lembaga negara yang harus dipilih dalam pemilihan umum dan lembaga yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum.

Pemilihan umum pada masa sekarang ini tidak saja untuk memilih anggota badan-badan perwakilan rakyat tetapi juga berfungsi untuk memilih secara langsung Presiden dan Wakil Presiden. Badan perwakilan rakyat yang harus dibentuk tidak saja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tetapi harus memilih pula lembaga negara baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dalam hal ini perubahan yang dilakukan, khususnya terhadap undang-undang tentang Partai Politik yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 disebabkan adanya beberapa alasan dan pertimbangan yaitu :

- a. Sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perubahan ketatanegaraan;
- b. Amanat Ketetapan MPR Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR dan Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan

⁷⁶ Paket Undang-undang di bidang politik tersebut adalah : (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan, Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pelaksanaan Putusan MPR Atas Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002;

- c. Penegasan dan pemberlakuan secara konsekuen substansi pengaturan Ketetapan MPR Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI dan Larangan Kegiatan Penyebarluasan dan Pengembangan Paham/Ajaran Komunisme/ Marxisme-Leninisme di Indonesia;
- d. Perlunya pengaturan pengawasan terhadap partai politik, tetapi tidak menyangkut pelaksanaan fungsi dan hak-hak partai politik;
- e. Memasukkan politik hukum pembangunan sistem kepartaian, agar terwujud sistem multi partai sederhana dengan tujuan untuk lebih memudahkan kerjasama antar partai menuju terciptanya sinergi nasional.

Pada prinsipnya, kedua undang-undang tentang partai politik yang lahir di Era Reformasi yaitu UU N0 2 tahun 1999 dan UU N0 31 tahun 2002 mempunyai kesamaan yaitu menganut sistem multi partai. Hal itu berarti kedua undang-undang tersebut memberikan kebebasan kepada setiap Warga Negara Indonesia yang memenuhi persyaratan untuk membentuk suatu partai politik. Dengan demikian keberadaan partai politik tidak dibatasi secara limitatif di dalam ketentuan perundang-undangan seperti halnya yang terjadi pada masa Orde Lama maupun Orde Baru.

Dilihat dari sistem yang dianut oleh kedua undang-undang tersebut, maka sistem multi partai yang dianut pada dasarnya sama seperti halnya yang telah dipraktekkan pada era sistem kepartaian demokrasi parlementer tahun 1945 – 1959. Perbedaan yang fundamental terlihat pada adanya pembatasan mengenai partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Dalam hal ini tidak setiap partai politik diperbolehkan untuk mengikuti pemilihan umum apabila tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan. Dengan

demikian sistem multi partai yang dianut adalah sistem multi partai sederhana dengan pola pembatasan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Persyaratan pembentukan partai diatur secara sederhana di dalam Undang-Undang tentang Partai Politik yaitu dengan syarat :⁷⁷

- a. dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaris,
- b. didaftarkan ke Departemen Kehakiman Republik Indonesia,
- c. disahkan oleh Menteri Kehakiman, yang kemudian dimuat di dalam Berita Negara Republik Indonesia,
- d. partai politik bersifat nasional dan tidak mengenal partai politik lokal. Hal ini ditunjukkan pada sifat minimal kepengurusan yang harus tersebar di sekurang-kurangnya 50 % (lima puluh persen) dari jumlah Provinsi, 50 % (lima puluh persen) dari jumlah Kabupaten/Kota pada setiap Provinsi yang bersangkutan, dan 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah Kecamatan pada setiap Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Dalam perkembangan saat ini, berdasarkan Undang-Undang tentang Partai Politik yang baru, persyaratan mengenai pendirian partai politik telah ditambahkan dengan beberapa persyaratan baru dengan menentukan bahwa :⁷⁸

“(1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.

(2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

(3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.

⁷⁷ Pasal 2 Undang-Undang N0 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik

⁷⁸ Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang N0 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

(4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:

- a. asas dan ciri Partai Politik;
- b. visi dan misi Partai Politik;
- c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
- d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
- e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
- f. kepengurusan Partai Politik;
- g. peraturan dan keputusan Partai Politik;
- h. pendidikan politik; dan
- i. keuangan Partai Politik.

(5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

“(1) Partai Politik harus didaftarkan ke Departemen untuk menjadi badan hukum.

(2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:

- a. akta notaris pendirian Partai Politik;
- b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. kantor tetap;
- d. kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan; dan
- e. memiliki rekening atas nama Partai Politik.”

Perkembangan baru sekarang ini mengenai persyaratan pendirian partai politik tersebut diantaranya adalah :

- a. Dari paling sedikit 50 orang yang mendirikan suatu partai politik, maka 30 % nya harus merupakan wakil perempuan dan kepengurusan di tingkat pusat paling sedikit 30 %nya juga harus mewakili perempuan, sehingga dapat dikatakan berperspektif gender.
- b. Ketentuan isi secara minimal dari Anggaran Dasar suatu partai politik

- c. Prosentase dari jumlah kepengurusan partai di tingkat provinsi paling sedikit harus mencakup 60 % dari jumlah provinsi di Indonesia. Dengan jumlah Provinsi di Indonesia yang mengalami perubahan menjadi 33 Provinsi, maka paling sedikit sekarang ini partai politik harus mempunyai kepengurusan di 20 Provinsi di Indonesia.
- d. Rekening suatu partai politik

Disisi lain, yang menyangkut partai politik yang akan ikut serta dalam pemilihan umum, persyaratannya secara teknis-kuantitatif terlihat semakin diperketat yaitu bahwa partai politik tersebut keberadaannya telah diakui menurut undang-undang partai politik dan harus pula memenuhi persyaratan :⁷⁹

- a. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua per tiga) dari seluruh jumlah Provinsi
- b. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua per tiga) dari jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi yang bersangkutan
- c. memiliki anggota (yang ditunjukkan secara resmi dengan kartu tanda anggota) sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1.000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang bersangkutan.

Dalam kaitannya dengan kemandirian dan independensi partai politik terhadap kekuasaan pemerintah juga sangat berbeda apabila dibandingkan antara Era Orde Lama dan Orde Baru di satu pihak dengan Era Reformasi di pihak yang lain. Partai politik di Era Orde Lama dan Orde Baru sangat tergantung pada kekuasaan rezim pemerintah, karena pemerintah melaksanakan kontrol yang sangat ketat terhadap partai politik.

⁷⁹ Pasal 7 Undang-Undang N0 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Demikian juga pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan yang sangat ketat terhadap partai politik dan bahkan pemerintah mempunyai kewenangan untuk membubarkan partai politik.

Sebaliknya di Era Reformasi, kemandirian dan independensi partai politik sangat kuat, sehingga Pemerintah hanya melakukan pengaturan teknis supaya partai politik tersebut secara administratif memenuhi persyaratan yang ditentukan di dalam undang-undang sebagai suatu badan hukum. Pengaturan secara teknis tersebut menentukan bahwa :⁸⁰

- (1) Departemen Kehakiman menerima pendaftaran pendirian partai politik yang telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.
- (2) Pengesahan partai politik sebagai badan hukum dilakukan oleh Menteri Kehakiman selambat-lambatnya 30 hari setelah penerimaan pendaftaran sebagaimana dimaksud ayat (1)
- (3) Pengesahan partai politik sebagaimana dimaksud ayat (2) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Pengaturan secara teknis tersebut juga mengalami perubahan di dalam Undang-Undang tentang Partai Politik yang baru, sebagaimana diatur bahwa :⁸¹

- (1) Departemen menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (2).
- (2) Penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap.
- (3) Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi.
- (4) Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

⁸⁰ Pasal 3 Undang-Undang N0 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik

⁸¹ Pasal 4 Undang-Undang N0 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Perubahan diatas adalah mengenai waktu untuk melakukan penelitian dan/atau verifikasi serta pengesahan partai politik sebagai badan hukum, yang memerlukan waktu paling lama dua bulan, sehingga lebih lama dibandingkan dengan pengaturan dalam Undang-Undang yang lama yang hanya memerlukan waktu selama satu bulan.

Dalam rangka pembinaan terhadap partai politik, tidak dikenal sistem pembinaan dari lembaga atau instansi di luar partai atau pembinaan secara eksternal. Dengan demikian pembinaan untuk perkembangan partai politik, sehingga partai politik tersebut menjadi maju atau mundur sangat tergantung pada anggota dan para pengurusnya. Hal itu mencerminkan bahwa kedaulatan partai politik terletak pada anggotanya dan hal itu dilakukan pada forum tertinggi partai sesuai dengan Anggaran dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai yang bersangkutan. Demikian pula mengenai pembubaran suatu partai, maka partai politik dapat dibubarkan karena : ⁸²

- a. membubarkan diri atas keputusannya sendiri,
- b. menggabungkan diri dengan partai lain, dan
- c. dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi (hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 dibubarkan oleh Mahkamah Agung).

3.1. 1. Implikasinya Di Tingkat Nasional.

Dalam Pemilu tahun 1999, sebagai pemilu yang pertama di era reformasi, secara nasional tiga partai politik dari empat puluh delapan partai politik peserta pemilu adalah partai politik lama yang telah ada pada era orde baru yaitu Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Sedangkan empat puluh lima

⁸² Pasal 20 Undang-Undang N0 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, sama dengan Pasal 41 Undang-Undang N0 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

lainnya adalah partai politik baru yang muncul sebagai akibat politik hukum kebebasan untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat.

Dari empat puluh delapan partai peserta Pemilu tahun 1999, enam partai memperoleh 2 % atau lebih suara konstituen. PDIP muncul sebagai pemenang memperoleh hampir 34 % suara, sedangkan partai kedua terbesar yaitu Partai Golkar dengan memperoleh suara sebesar 22 % suara. Selanjutnya berurut-turut PKB dengan perolehan suara 13 % suara PPP dengan 11 %, PAN 7 %, PBB 2 % suara. Di sisi lain, 15 partai politik memperoleh suara di bawah 2 % tetapi masih mendapat kursi keanggotaan, sedangkan 27 partai lainnya tidak mendapat kursi sama sekali dalam Pemilihan Umum tahun 1999.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 29 (3) UU NO 2 tahun 1999 tentang Partai Politik yang mengatur mengenai "*electoral threshold*", hanya 6 partai politik yang boleh mengikuti pemilu berikutnya di tahun 2004, karena mereka memperoleh minimal 2 % dari jumlah kursi di DPR. Sedangkan 15 partai lainnya yang juga memperoleh kursi di DPR tidak diperbolehkan mengikuti pemilu berikutnya, karena perolehan suara kurang dari batas minimal tersebut.

Ketentuan mengenai "*electoral threshold*", tersebut memang telah biasa dipergunakan dalam pengaturan sistem kepartaian, dengan tujuan untuk membatasi jumlah partai politik secara alamiah, yang didalam khasanah teori disebut sebagai "*political engineering by electoral process*". Melalui proses tersebut dinamika kehidupan kepartaian akan berjalan, dengan indikator bahwa partai-partai baru akan berdiri atau akan bubar secara silih berganti. Proses penggabungan antar partai akan terjadi dan muncul partai baru, akan tetapi partai besar dapat mempertahankan keberadaannya

sepanjang dalam pemilu selalu lolos dari batas minimal perolehan suara (*electoral threshold*).

Dalam kehidupan kepartaian setelah pelaksanaan Pemilu 1999 dapat dilihat adanya kecenderungan persaingan yang tidak sehat di antara para elit partai. Hal ini tidak saja terjadi pada partai-partai kecil, tetapi terjadi juga pada partai-partai besar pemenang Pemilu 1999. Persaingan-persaingan tidak sehat itu mengarah pada pertikaian yang tidak terselesaikan sehingga sangat mungkin terjadi perpecahan partai karena konflik-konflik internal. Gejala yang demikian itu nampaknya juga pernah terjadi sebelumnya, bahkan hal itu terlihat pula semenjak awal berdirinya partai politik di Indonesia.

Sejarah telah membuktikan bahwa partai-partai besar yang juga merupakan partai-partai lama yaitu PDIP, Partai Golkar dan PPP mengalami pula konflik internal yang mengarah pada perpecahan. Secara kritis apabila dilihat dari berbagai aspek, munculnya banyak partai politik di Era Reformasi, sangat berbeda dengan pada waktu awal kemerdekaan.

Pembentukan partai di awal kemerdekaan didasarkan pada berbagai pertimbangan yang ideal dan karena alasan ideologis untuk ikut berperan dalam mengisi kemerdekaan. Sedangkan di Era Reformasi banyak indikasi yang menggambarkan bahwa pembentukan partai baru lebih banyak memiliki tujuan praktis, tidak karena pertimbangan jangka panjang dan ideal. Lahirnya partai baru hanya dipakai sebagai sarana untuk mengartikulasikan berbagai kepentingan dan terutama untuk berebut kekuasaan. Demikian pula terdapat indikasi bahwa pendirian suatu partai politik semata-mata hanya untuk mencari dan menghimpun dana politik.

Atas dasar landasan konstitusional undang-undang bidang politik untuk menyongsong Pemilihan Umum Legislatif 2004 serta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2004, ternyata membawa dampak munculnya berbagai partai politik baru yang ingin berkompetisi untuk memperebutkan jabatan-jabatan politis tersebut. Partai-partai politik tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan dalam 5 kategori utama yaitu :

a. Partai politik yang lolos “*electoral Threshold*” Pemilu tahun 1999 yaitu : ⁸³

No	Nama Partai Politik	Suara (%)
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	33,74
2.	Partai Golongan Karya	22,44
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	12,61
4.	Partai Persatuan Pembangunan	10,71
5.	Partai Amanat Nasional	7,12
6.	Partai Bulan Bintang	2

Enam partai politik tersebut merupakan partai politik yang memperoleh jumlah minimal 2 % dari jumlah kursi di DPR, sehingga mereka berhak secara langsung menjadi peserta Pemilu tahun 2004 tanpa melalui proses verifikasi oleh KPU terlebih dahulu. Tiga dari partai politik diatas merupakan partai yang telah ada sejak era Orde Baru, sedangkan tiga partai politik lainnya merupakan partai politik yang lahir pada era reformasi

b. Partai politik baru peserta pemilu tahun 2004 yang lolos verifikasi KPU yaitu : ⁸⁴

No	Nama Partai Politik	Pimpinan Partai
1.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	Sukmawati Soekarno
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat	Muchtar Pakpahan
3.	Partai Merdeka	Adi Sasono
4.	Persatuan Demokrasi Kebangsaan	M. Ryaas Rasyid
5.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	Sjahrir
6.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	Eros Djarot
7.	Partai Demokrat	Subur Budi Santoso
8.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Edi Sudradjat
9.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	HM. Dimiyati Hartono
10.	Partai Persatuan NahdlatulUmmah Indonesia	Syukron Ma'mun
11.	Partai Karya Peduli Bangsa	R. Hartono
12.	Partai Keadilan Sejahtera	Hidayat Nur Wahid

⁸³ Komisi Pemilihan Umum, Jakarta 1999

⁸⁴ Komisi Pemilihan Umum, Jakarta 2004.

13. Partai Bintang Reformasi	KH. Zainudin MZ
14. Partai Damai Sejahtera	Ruyandi Hutasoit
15. Partai Patriot Pancasila	Yapto S. Soerjosoemano
16. Partai Serikat Indonesia	Rahardjo Tjakraningrat
17. Partai Persatuan Daerah	Oesman Sapta
18. Partai Pelopor	Rachmawati Soekarnoputri

Partai politik yang diperlihatkan dari data diatas adalah partai politik lolos dari verifikasi KPU dan menjadi peserta Pemilu tahun 2004, setelah ke 18 partai politik baru tersebut memenuhi persyaratan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Partai Pemilihan Umum yaitu :

- memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua per tiga) dari seluruh jumlah Provinsi
- memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua per tiga) dari jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi yang bersangkutan
- memiliki anggota (yang ditunjukkan secara resmi dengan kartu tanda anggota) sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1.000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang bersangkutan.

c. Partai politik baru yang tidak lolos verifikasi KPU yaitu : ⁸⁵

No	Nama Partai Politik	Nama Pimpinan Partai
1.	Partai Amanah Sejahtera	KH. Abdul Rachman
2.	Partai Bhineka Indonesia	Nurdin Purnomo
3.	Partai Demokrat Bersatu	H. Bambang W.Suharto
4.	Partai Demokrat kasih BangsaIndonesia	Manasse Malo
5.	Partai Demokrasi Perjuangan Rakyat	Handoko Yudha P.
6.	Partai Gotong Royong	Mien Sugandhi
7.	Partai Indonesia Tanah Air Kita	M. Dimiyati Hartono
8.	Partai Islam	H. Andi Rasyid D.
9.	Partai Islam Indonesia	HM. Tahrir Ashary
10.	Partai Katolik	J. Riberu
11.	Partai Katolik Demokrasi Indonesia	S. Roy Rening
12.	Partai Kejayaan Demokrasi	H. Matori Abdul Jalil
13.	Partai Kesatuan Republik Indonesia	N. Dewi Ratu Epox
14.	Partai Kongres Pekerja Indonesia	H. Rudi Prayitno
15.	Partai Kristen Indonesia 1945	JM. Pattiasina
16.	Partai Kristen Nasional Demokrat Indonesia	CS. Tambunan
17.	Partai Nasional Indung Banteng Kerakyatan 1927	Tjokorda HMS
18.	Partai Nasional Marhaen Jaya	Parluhutan H.
19.	Partai Nasionalis Marhaenis	Eddy Safuan
20.	Partai Pro Republik	HA. Yani Wahid
21.	Partai Pemersatu Bangsa	HT. Hasan Gwang
22.	Partai Pemersatu Nasional Indonesia	Guntur Sukarno Putra
23.	Partai Penyelamat Perjuanga Reformasi	HM. Soleh Khalid

⁸⁵ Komisi Pemilihan Umum, Jakarta 2004

24.	Partai Pewarta Damai Kasih Bangsa	G. Seto Harianto
25.	Partai Reformasi	S. Kamal
26.	Partai Tenaga Kerja Indonesia	Muniradimad

Data di atas memperlihatkan bahwa persyaratan untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum sangat memberatkan partai-partai politik, terutama partai politik baru yang lahir setelah diundangkannya Undang-Undang N0 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang N0 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Syarat untuk dapat menjadi peserta pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 sangatlah sulit untuk dipenuhi dalam waktu yang relatif singkat, karena sangat membutuhkan waktu, dana dan pendekatan-pendekatan yang memerlukan basis massa yang kuat sebelumnya.

d. Partai politik yang dibatalkan sebagai Badan Hukum oleh Departemen Kehakiman yaitu :⁸⁶

No	Nama Partai Politik	Nama Pimpinan Partai
1.	Partai Abdi Masyarakat (PADMA)	Muhammad Amir Zein
2.	Partai Abul Yatama	Rusli Bintang
3.	Partai Adil Makmur Wasiat Bung Karno	Bambang Bintoro
4.	Partai Aksi Keadilan Sosial Indonesia (PAKSI)	Soerachman Djaya Subita
5.	Partai Aliansi Demokrat Indonesia(PADI)	M. Bambang Sulistomo
6.	Partai Aliansi Kebangkitan Muslim Sunny Indonesia (Partai AKAMSI)	Sofyan Siradj
7.	Partai Aliansi Rakyat Miskin Indonesia (PARMI)	Tengku Mia Chalid
8.	Partai Amanah Masyarakat Madani (PAMM)	Kahirul Bakti
9.	Partai Amanah Rakyat (PAR)	TH. Pardede
10.	Partai Amanat Kasih (PAK)	Mc. Nubi
11.	Partai Amanat Pembangunan (PAP)	Mohammad Farid
12.	Partai Amanat Penderitaan Rakyat (Partai AMPERA)	Sylvanus Panjaitan
13.	Partai Anak Bangsa Republik Indonesia	Kusumo
14.	Partai Api Pancasila	Solagratia S.Lumi
15.	Partai Barisan Inti Pembangunan (BINTANG)	Mohammad Intan P.
16.	Partai Bhineka Tunggal Ika (PBI)	Nurdin Purnomo
17.	Partai Budaya Bangsa Nusantara (PBBN)	RM. Ki WisnoeWardana
18.	Partai Budhis Demokrat Indonesia	Aggi Tjetje
19.	Partai Buruh Indonesia	Muhammad Ibrahim
20.	Partai Buruh Nasional	Tohap Simanungkalit
21.	Partai Cinta Damai	Iskandar Zulkaranin
22.	Partai Daulat Rakyat (PDR)	Baharuddin
23.	Partai Demokrasi Indonesia	Budi Hardjono
24.	Partai Demokrasi Islam Republik Indonesia (PADRI)	Heri Iskandarsyah

⁸⁶ Komisi Pemilihan Umum, Jakarta 2004.

25.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa Pembaharuan (PDKB PEMBAHARUAN)	Samuel F. Poli
26.	Partai Demokrasi Liberal Indonesia (PDLI)	Nurhana TM
27.	Partai Demokrasi Patriatik Indonesia (PDPI)	Payung Salenda
28.	Partai Demokrasi Rakyat Indonesia (PDRI)	Handy Maryanto
29.	Partai Demokrat Katolik (PDK)	J. Riberu
30.	Partai Demokrat Pembangunan Indonesia (PDPI)	Franky Worang
31.	Partai Dinamika Ummat (PDU)	Bambang Widhiyatomo
32.	Partai Dua Syahadat (PDS)	Mukarta
33.	Partai Era Reformasi Tarbiyah Islamiyah (PERTI)	HST. Sukarnotomo
34.	Partai Gema Masyarakat (PGM)	Suranto Waluyo
35.	Partai Generasi Baru Indonesia (GEBAR INDONESIA)	Eddy Sifyan
36.	Partai Generasi Muda Indonesia	Rudy F. Sera
37.	Partai Generasi Penerus Perintis Kemerdekaan Indonesia	Utoyo Sumitro
38.	Partai Gerakan Pemberantas Korupsi (PGPK)	BI. Sumunar
39.	Partai Hijau (PH)	Widyatmoko
40.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (PARTAI IPKI)	R. Soeprpto
41.	Partai Independen (PI)	Zulkarnain
42.	Partai Indonesia Baru (PIB)	M. Syaiful Anwar
43.	Partai Indonesia Persatuan (PARTINDO PERSATUAN)	Kemal Asmara Hadi
44.	Partai Indonesia Raya (PIR)	Bachtiar KA
45.	Partai Islam Demokrat (PID)	Andi Rasyid Djalil
46.	Partai Islam Persatuan Indonesia (PIPI)	M. Dault
47.	Partai Islam Radikal Indonesia (PIRI)	Hasan Jawas
48.	Partai Jabal Nur Indonesia (PINI)	Surianto
49.	Partai Ka'bah	Achmad Suahaimi
50.	Partai Kasih Nasional (PKN)	Frans J. Wenas
51.	Partai Katolik Demokrat (PKD)	Marcus Mali
52.	Partai Keadilan	Nur Mahmudi Ismail
53.	Partai Keadilan dan Persatuan (PKP)	Edi Sudrajat
54.	Partai Keadilan Sosial/Marata Saruksuk	HC. S. Pasaribu
55.	Partai Kebangkitan Akhlussunah Wal Jama'ah (PAKKAM)	Syarkawi
56.	Partai Kebangkitan Bangsa Indonesia (PKB INDONESIA)	Machudum
57.	Partai Kebangkitan Muslim Indonesia (PARTAI KAMI)	Ubaidillah
58.	Partai Kebangkitan Umat (PKU)	Faqih
59.	Partai Kebangsaan	Syamsahril
60.	Partai kebangsaan Merdeka (PKM)	M Yusuf Hasyim
61.	Partai Kedaulatan Rakyat Indonesia (PKRI)	Yusuf Merukh
62.	Partai Kemakmuran Tani dan Nelayan	Zaini Ahmad Noer
63.	Partai Kemandirian Rakyat (PKR)	M. Syaiful Anwar
64.	Partai Kemanusiaan (PAKEM)	Muhammad Djaya
65.	Partai Kemaslahatan Nasional (PKN)	Elias Tobing
66.	Partai Kesatuan Ummat Indonesia (PKUI)	Budiman Djajaputra
67.	Partai Kesatuan Wadatul Ummah (PKWU)	Djamillus
68.	Partai Kesejahteraan (PAJAR)	Zakiruddin Djamin
69.	Partai Kesejahteraan Indonesia (PAKI)	R. Idris Tamami
70.	Partai Kesejahteraan Rakyat (PKR)	Andi M. Djabir
71.	Partai Kesejahteraan Semesta (PARTA)	Suroso
72.	Partai Kongres Nasional (PKN)	A. Issac Sairlela
73.	Partai Kristen Nasional Indonesia (KRISNA)	Soenoto
74.	Partai lansia Indonesia (PARLINDO)	Upi Tuti Sundari
75.	Partai Madani	Ny. CML. Sitompul Tambunan
76.	Partai Masyarakat Gotong Royong (PARMAGORO)	Sunarto Prawiro Sujanto
77.	Partai Masyarakat Gotong Royong Sejahtera (PARMAGORA)	Edy Susanto
78.	Partai Masyumi Baru	Benny Muhammad Syarief
79.	Partai Mega Banteng	ST. Rivai Abdullah
80.	Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (PARTAI MKGR)	Ridwan Saidi
		Pargiyanto
		Mien
		Sugandhi

81.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak (MURBA)	Hadidjojo
82.	Partai Mutiara Indonesia	Sumarlan Margono
83.	Partai Nachnoer Nuklir Kemakmuran Rakyat Indonesia	Marsekal Arss
84.	Partai Nahdatul Ummat	Sjukron Ma'mun
85.	Partai Nasional Bangsa Indonesia (PNBI)	Endro
86.	Partai Nasional Demokrat (PND)	Edwin Henawan Soekowati
87.	Partai Nasional Indonesia Bung Karno 19 27	John Lumingkewas
88.	Partai Nasional Indonesia Supeni (PNI-SUPENI)	Supeni (mengundurkan diri) – DM Sukmawati Soekarnoputri
89.	Partai Negara Pancasila (PAL)	-
90.	Partai Nusantara (PARRA)	-
91.	Partai Orde Asli Indonesia (PORAS)	Agus Fatria Zainuddin Malik
92.	Partai Patriot Indonesia	Soekarsono
93.	Partai Pekerja Indonesia	HSS. Harahap
94.	Partai Pelopor Pembangunan	Mansyur Achmad
95.	Partai Pelopor Pendidikan Indonesia (PPPI)	Apandi H. Lamma
96.	Partai Pelopor Persatuan dan Kesatuan Bangsa Indonesia (P3KBI)	Moch. Arief Koena Sapoetro
97.	Partai Pelopor Reformasi (PPR)	Mangasi Sinaga
98.	Partai Pembaharuan Indonesia (PPI)	Ign. Santoso
99.	Partai Penanggulangan Pengangguran Indonesia (PPPI)	Sarwono
100.	Partai Penerus Proklamasi Indonesia	S. DenaiSyarief
101.	Partai Pengamal Thareqat Indonesia (PPTI)	Masykur Loamena
102.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	Daniel Hutapea
103.	Partai Perempuan Indonesia	La Rose
104.	Partai Perjuangan dan Do'a Rakyat Indonesia (PARTAI PDRI)	Ki Ageng Ranggasana
105.	Partai Perjuangan Indonesia (PPI)	Pipin Hanapiah
106.	Partai Perjuangan Pelajar dan Pekerja	Fauna SukmaPrayoga
107.	Partai Perjuangan Pengusaha Kecil dan Menengah Indonesia (PP-PKMI)	Soehaemy
108.	Partai Perjuangan Reformasi	Bambang Budiyanto
109.	Partai Persahabatan Antar Bangsa(PERSAHABATAN)	S.H. Sarumpaet
110.	Partai Persatuan (PP)	Jaelani Naro
111.	Partai Persatuan Bangsa Indonesia (PPBI)	Tjahjadi Nugroho
112.	Partai Persatuan Perjuangan Rakyat Republik Indonesia	Mangandar Butar-Butar
113.	Partai Persatuan Sabilillah	Herman Sastrawinata
114.	Partai Persatuan Thariqat Islam	Syech ST. Muchtar Doyah
115.	Partai Persatuan Warga Negara Indonesia	Prabu Kesuma
116.	Partai Persatuan Nasional Indonesia Raya (PNI-RAYA)	RM. Nanag Dewayanto
117.	Partai Pilihan Rakyat (PILAR)	RO. Tambunan
118.	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi (PPIIM)	Abdullah Hehamahua
119.	Partai Politik Thareqat Islam (PPTI)	Rahman Sabon Nama
120.	Partai Proklamasi '45	Bugi Supeno
121.	Partai Putra Bangsa (PURBA)	Indira Santi
122.	Partai Rakyat Bersatu (PBR)	Sutadji
123.	Partai Rakyat Demokratik (PRD)	Budiman Sujatmiko
124.	Partai Rakyat Indonesia (PARI)	Agus Miftach
125.	Partai Rakyat Marhaen	Soenardi
126.	Partai Rakyat Prima (PRP)	Aris Budianto
127.	Partai Rakyat Tani Usaha Informaldan Pemuda Putus Sekolah	HMD. Palalo Semba
128.	Partai Reformasi Cinta Kasih Kristus Kebangsaan (PRPBI)	Paulus JJ. Sipayung
129.	Partai Reformasi Perjuangan Bangsa Indonesia (PRPBI)	Moh Jasin
130.	Partai Reformasi Sopir Sejahtera Indonesia (PARESSINDO)	Rindu Haposan Pakpahan
131.	Partai Reformasi Tionghoa Indonesia (PARTI)	Lieus Sungkharisma

132.	Partai Tauladan Kebangsaan	Hariono
133.	Partai Trasti Rakyat Indonesia (PTRI)	RA. Chandra Putra
134.	Partai Trisila	Balasar SN. Siagian
135.	Partai Tunas Bangsa	Negru Sufi
136.	Partai Ummat Islam (PUI)	Deliar Noer
137.	Partai Ummat Muslimin Indonesia (PUMI)	Anwar Junus CH.
138.	Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI)	Sri Bintang Pamungkas
139.	Partai Uni Sosial Kemasyarakatan 45 (PUSAKA 45)	RM. Sofyan Prabuwijaya
140.	Partai Utama Rakyat (PURA)	Henry Keostomo
141.	Partai Warga Bangsa Indonesia	Tumbungan Munthe
142.	Partai Republik	Syarifuddin Harahap
143.	Partai Republik Indonesia	Masgar kartanegara
144.	Partai Satu Keadilan Teknologi dan Ekonomi	Darmawan S.Sunardi
145.	Partai Satu Nusa Satu Bangsa (PSNSB)	Imam halilintar
146.	Partai Sejahtera Indonesia (PARSI)	Utu S.
147.	Partai Seni dan Dagelan Indonesia (PARSENDI)	Srimulyati
148.	Partai Siliwangi Indonesia (PSI)	Syarifuddin Effendi
149.	Partai Solidaritas Pekerja (PSP)	Dedi Hamid
150.	Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia (PARTAI SPSI)	Rasyidi
151.	Partai Syari'at Islam	Habib Idrus Jamalullail
152.	Partai Syarikat Islam Indonesia	Bustaman
153.	Partai Syarikat Islam Indonesia-1905 (PSII-1950)	Taufiq R. Cokroaminoto

Dari data di atas, dapat dilihat sebanyak 153 partai politik sebagai Badan Hukum yang keberadaannya sah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999, tetapi kemudian dibatalkan statusnya oleh Departemen Kehakiman karena tidak dapat menyesuaikan dengan ketentuan baru sebagaimana diatur dalam Ketentuan Peralihan Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, yang berisi bahwa :

- (1) Partai politik yang menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik telah disahkan sebagai badan hukum oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia diakui keberadaannya dan wajib menyesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang ini selambat-lambatnya 9 (sembilan) bulan sejak berlakunya undang-undang ini.
- (2) Partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibatalkan keabsahannya sebagai badan hukum dan tidak diakui keberadaannya menurut undang-undang ini

e. Partai poitik yang tidak memenuhi persyaratan Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 tentang Partai Politik yaitu : ⁸⁷

⁸⁷.Litbang Kompas, diolah dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Jakarta 2005.

No	Nama Partai Politik
1.	Partai Abad Sejahtera Indonesia
2.	Partai Adil Makmur
3.	Partai Aliansi Muslim Nasionalis Indonesia
4.	Partai Al Islam Sejahtera
5.	Partai Amanat Pejuang Reformasi Indonesia
6.	Partai Anugerah Demokrat
7.	Partai Bhakti Muslimin
8.	Partai Budaya Bangsa Nusantara
9.	Partai Demokrasi Republik Indonesia (PADRI)
10.	Partai Demokrat Pembaharuan Indonesia
11.	Partai Demokrat Reformasi
12.	Partai Gerakan Indonesia Baru
13.	Partai Indonesia
14.	Partai Indonesia 1931
15.	Partai Kebangkitan Bangsa Indonesia
16.	Partai Kebangkitan Nasionalis Indonesia
17.	Partai Kebenaran
18.	Partai Kedaulatan Rakyat
19.	Partai Kemakmuran Rakyat
20.	Partai Kemerdekaan
21.	Partai Kerja Keras Nasional
22.	Partai Kesatuan WNI
23.	Partai Krisna Demokrasi Indonesia
24.	Partai Majelis Syura Muslimin Indonesia
25.	Partai Marhaen Indonesia
26.	Partai Maslahat Rakyat
27.	Partai Mencerdaskan Bangsa
28.	Partai Merah Putih Indonesia (PMPi)
29.	Partai Mukminin Indonesia
30.	Partai Nasional Indonesia Front Marhaenis
31.	Partai Nasional Indonesia Massa Marhaen
32.	Partai Nasional Indonesia Massa Marhaen 1927
33.	Partai nasional Indonesia Progressive
34.	Partai Nasional Tani Indonesia
35.	Partai Nasionalis Bersatu
36.	Partai Nusa Budaya Indonesia
37.	
38.	Partai Nusantara Bersatu
39.	Partai Penghubung Rakyat (PAPERA)
40.	Partai Perjuangan Bhineka Tunggal Ika Indonesia
41.	Partai Perjuangan Keadilan Nasional
42.	Partai Perjuangan Rakyat
43.	Partai Perjuangan Rakyat Indonesia
44.	Partai Perjuangan Syarikat Islam Indonesia
45.	Partai Permata Nusantara
46.	Partai Persatuan Kristen Indonesia
47.	Partai Persatuan Nasional Indonesia
48.	Partai Persatuan Oposisi Rakyat (POPOR)
49.	Partai Persatuan Rakyat Indonesia
50.	Partai Reformasi Indonesia
51.	Partai Reformasi Pembasmi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
52.	Partai Republik Bersatu
53.	Partai Solidaritas Perjuangan Perempuan dan Pekerja
54.	Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia
55.	Partai Syarikat Islam Istiqomah
56.	Partai Tunas Bangsa (Persatuan Islam Indonesia)
57.	Partai Ummat Islam Bersatu
58.	Partai Ummat Islam Indonesia
59.	Partai Universal Rakyat Mahasiswa Indonesia Seutuhnya (PURMIS)

Dari data di atas, menunjukkan bahwa sebanyak 59 partai politik tidak dapat memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, khususnya ayat 3 huruf b yang mensyaratkan kepengurusan yang menyebar secara nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Syarat pembentukan ini lebih berat dibandingkan apa yang diatur dalam undang-undang partai politik yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

Berdasarkan data-data diatas, maka menjelang Pemilihan Umum tahun 2004 di Indonesia dalam kenyataannya telah berdiri sebanyak 262 partai politik yang diketahui dan terdaftar di Departemen Hukum dan HAM, termasuk 6 partai politik yang lolos dalam *electoral threshold* . Kemungkinan pula masih terdapat partai politik yang lain yang telah didirikan tetapi tidak diketahui dan terdaftar di Departemen tersebut. Banyaknya partai politik yang ada menjelang Pemilu 2004 menunjukkan bahwa kebebasan berserikat di Indonesia setelah amandemen UUD 1945 benar-benar telah dijamin dan setiap warga Negara berhak secara leluasa untuk mendirikan partai politik sebagai cerminan dari kebebasan berserikat.

Dari 262 partai politik setelah dikurangi 6 partai politik yang lolos *electoral threshold*, hanya 44 partai politik yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti verifikasi KPU sebagai calon peserta Pemilihan Umum. Setelah keseluruhan tahap verifikasi secara nasional selesai, maka hanya 18 partai politik yang lolos verifikasi dan berhak menjadi peserta Pemilihan Umum tahun 2004. Ditambah dengan 6 partai politik yang lolos dalam *electoral threshold*, maka peserta Pemilihan Umum tahun 2004 ditetapkan oleh KPU sebanyak 24 partai politik

Pemilihan umum tahun 2004 yang merupakan pemilihan umum yang ke-2 diselenggarakan setelah tumbang rezim Orde Baru, dilakukan dalam dua tahap yaitu :

- a. pemilihan umum untuk memilih anggota-anggota badan legislatif yang terdiri dari memilih anggota DPR, DPD dan anggota DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota, dan
- b. pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan umum telah terselenggara dengan baik dan sukses meskipun masih banyak ditemui berbagai kendala baik yang bersifat substantif maupun teknis pelaksanaannya. Kritik yang terjadi sebelumnya terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang terlalu berpihak kepada partai-partai besar yang mempunyai anggota di DPR dan tidak berpihak pada partai-partai baru, ternyata tidak begitu terbukti sepenuhnya.

Memang banyak partai-partai baru yang mengalami berbagai kesulitan dan kendala untuk memenuhi persyaratan yang begitu berat yang ditentukan oleh undang-undang tersebut karena adanya kendala waktu yang begitu sempit, karena hal ini berbeda dan tidak terjadi pada partai-partai yang sudah lolos “*electoral threshold*”.

Mengenai perolehan suara secara nasional dari ke-24 partai politik peserta pemilu tahun 2004. adalah sebagai berikut : ⁸⁸

No	Nama P a r t a i	Peroleh Suara		Perolehan Kursi	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1.	(20) Partai Golkar	19.765.194	21.18	133	24.18
2.	(18) P D I P	18.101.690	19.40	108	19.64
3.	(15) P K B	10.981.850	11.77	53	9.64
4.	(5) P P P	7.759.413	8.32	57	10.36
5.	(9) Partai Demokrat	7.034.036	7.54	57	10.36
6.	(16) P K S	6.711.258	7.19	48	8.73
7.	(13) P A N	6.037.537	6.47	50	9.09
8.	(3) P B B	2.400.085	2.57	11	2.00
9.	(17) P B R	2.158.105	2.31	13	2.36
10.	(14) P K B P	1.989.109	2.13	2	0.36
11.	(19) P D S	1.557.417	1.67	10	1.82
12.	(10) P K P I	1.054.067	1.13	3	0.55
13.	(8) P N B K	904.805	0.97	0	0.00
14.	(6) P D K	899.564	0.96	2	0.36
15.	(21) PP Pancasila	748.877	0.80	0	0.00
16.	(2) P N U I	727.145	0.78	0	0.00
17.	(1) PNI Marhaenisme	692.937	0.74	0	0.00
18.	(11) P P D I	659.175	0.71	1	0.18
19.	(4) Partai Merdeka	651.012	0.70	1	0.18
20.	(24) Partai Pelopor	607.800	0.65	0	0.00

⁸⁸ Komisi Pemilihan Umum, Jakarta 2004

21.	(22)	P S I	506.788	0.54	0	0.00
22.	(23)	P P D	465.694	0.50	0	0.00
23.	(7)	P I B	464.220	0.50	1	0.18
24.	(2)	P B S D	428.293	0.46	0	0.00
Total			93.306.071	100.00	550	100.00

Dari data diatas menunjukkan bahwa dari 24 partai politik peserta Pemilu, sebanyak 16 partai politik yang mendapatkan kursi di DPR, sedangkan 8 partai politik sisanya tidak mendapatkan kursi di DPR. Dalam perolehan kursi di DPR, Partai Golkar naik posisinya menjadi pemenang pemilu tahun 2004 dengan perolehan kursi 24,18 % naik dari 22 % pada pemilu tahun 1999. Sedangkan PDIP yang merupakan partai pemenang dalam pemilu tahun 1999 menurun pada urutan kedua dengan perolehan kursi 19,64 %., turun dari hampir 34 % suara yang diperoleh pada tahun 1999 Urutan ketiga dan keempat adalah PPP dan Partai Demokrat dengan perolehan kursi 10,30%, sedangkan urutan kelima adalah adalah PKB dengan memperoleh 9,64%

Dalam pemilu tahun 2004 ini telah muncul fenomena baru melalui Partai Demokrat, sebagai partai yang baru berdiri, tetapi mampu menjadi pemenang di berbagai wilayah/daerah pemilihan yang kemudian secara nasional berada pada urutan ke-5 dalam hal perolehan suara dengan 7.034.036 pemilih, tetapi berada pada urutan ke empat perolehan kursi (10,36 %), yang mengalahkan partai-partai lama yang sudah lolos “*electoral threshold*” yaitu PAN dan PBB dan PKB.

Dengan perolehan kursi di DPR sebagaimana disajikan dalam tabel diatas, maka dapat dikatakan telah terjadi perubahan konstelasi politik sebagai hasil Pemilu tahun 2004 secara nasional, karena kebebasan berserikat secara penuh telah dijamin dalam ketentuan hukum secara lebih luas. Partai-partai besar yang telah ada sejak era orde baru yaitu PDIP, Golkar dan PPP masih mendominasi perolehan kursi. Sedangkan partai yang

lahir pada era reformasi yang memperoleh suara yang signifikan yaitu rata-rata 50 kursi hanya 4 partai yaitu PKB, PAN, Partai Demokrat dan PKS. Sedangkan 9 partai politik yang juga lahir dalam era reformasi hanya memperoleh kursi minoritas di DPR. Hasil ini tidak akan mampu membawa perubahan konstelasi perpolitikan nasional, karena dominasi kursi di DPR masih berada pada partai-partai yang telah ada sebelum era reformasi.

Dibandingkan dengan Pemilu tahun 1999, dalam Pemilu tahun 2004 ini peserta pemilu justru mengalami penurunan 50 % yaitu dari 48 partai politik peserta Pemilu pada tahun 1999 menjadi hanya 24 partai politik. Demikian pula partai politik yang memperoleh kursi di DPR mengalami penurunan, yaitu dari 21 partai politik pada tahun 1999 menjadi hanya 16 partai politik. Dari 16 partai politik inipun, hanya 7 partai politik yang memperoleh suara yang cukup besar di DPR, yang dapat membentuk fraksi tersendiri.

3.1.2. Implikasinya Di Tingkat Jawa Tengah

Di Jawa Tengah Pemilu Tahun 2004 dilaksanakan oleh KPUD Provinsi Jawa Tengah, dengan melakukan beberapa tahapan kegiatan diantaranya pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, penetapan partai peserta pemilu, dan pengundian nomor urut tanda gambar, pemungutan suara dan penghitungan suara serta penetapan hasil pemilu.

Dalam tahap pendaftaran dan verifikasi peserta Pemilu partai politik, dasar hukum yang digunakan oleh KPU Jawa Tengah adalah:

- 1). Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (4) dan pasal 10 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu

- 2) Keputusan KPU Nomor 105 Tahun 2003 tentang Tata Cara Penelitian dan Penetapan Partai Politik menjadi Peserta Pemilu sebagaimana telah diubah dengan Keputusan KPU No. 615 Tahun 2003.

Secara substansiil, beberapa hal penting yang diatur didalam kedua peraturan tersebut adalah:

- 1). Persyaratan bagi peserta Pemilu partai politik;
- 2). Tata cara pendaftaran dan penelitian persyaratan;
- 3). Jadwal waktu.

Dalam hal tata cara pendaftaran dan penelitian persyaratan peserta pemilu partai politik secara garis besar adalah sebagai berikut:

- 1). Pengurus pusat partai politik mendaftarkan partainya kepada KPU disertai dengan syarat-syarat yang ditetapkan dalam Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu.;
- 2). KPU menyampaikan informasi kepada KPU provinsi yang berisi keterangan bahwa partai yang akan diverikasi dinyatakan telah memenuhi syarat. Selanjutnya KPU provinsi melakukan diverifikasi faktual atas hal-hal berikut :
 - a) Keberadaan Kantor;
 - b) Daftar Pengurus Inti (Ketua Umum, Ketua, Sekretaris, Bendahara);
 - c) Keberadaan Pengurus Inti;
 - d) Domisili Pengurus Inti.
- 3). KPU Provinsi menyampaikan informasi kepada KPU kabupaten/kota yang berisi informasi bahwa partai yang diverifikasi memenuhi syarat. Apabila verifikasi KPU

provinsi menghasilkan kesimpulan bahwa partai yang bersangkutan tidak memenuhi syarat, maka KPU kabupaten/kota tidak melakukan verifikasi.

- 4). KPU kabupaten/kota melakukan penelitian faktual di lapangan berupa syarat domisili alamat kantor minimal 2/3 dari jumlah kabupaten/kota dan syarat dukungan anggota yang dibuktikan dengan KTA sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk.

Dalam kenyataannya, partai politik yang diverifikasi oleh KPUD Provinsi Jawa Tengah atas perintah KPU tercatat 17 partai politik. Setelah pelaksanaan verifikasi, pada akhirnya hasil verifikasi adalah 14 partai politik dinyatakan memenuhi syarat, sedangkan 3 partai politik lainnya dinyatakan tidak memenuhi syarat yaitu Partai Demokrat Bersatu, Partai Amanah Sejahtera dan Partai Pemersatu Bangsa. Ketiga partai politik ini tidak diikutsertakan dalam verifikasi di tingkat kabupaten/kota di Jawa Tengah. Data selengkapnya 17 partai politik yang mendaftar untuk verifikasi adalah : ⁸⁹

NO	PARTAI POLITIK	DASAR VERIFIKASI	WAKTU VERIFIKASI KPU PROVINSI	KPU KAB/KOT YANG MEM-VERIFIKASI
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Partai Karya Peduli Bangsa	Surat KPU tgl. 18 Oktober 2003 No.785/15/X/2003	18 Oktober 2003	28 Kab/Kota
2	Partai Bintang Reformasi	Surat KPU tgl. 18 Oktober 2003 No. 785/15/X/2003	18 Oktober 2003	27 Kab/Kota
3	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Surat KPU tgl. 18 Oktober 2003 No.785/15/X/2003	18 Oktober 2003	27 Kab/Kota
4	Partai Keadilan Sejahtera	Surat KPU tgl. 18 Oktober 2003 No.785/15/X/2003	30 Oktober 2003	33 Kab/Kota
5	Partai Pelopor	Surat KPU tgl. 31 Oktober 2003 No. 785/15/X/2003	9 Nopember 2003	25 Kab/Kota

⁸⁹ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

6	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	Surat KPU tgl. 31 Oktober 2003 No. 947/15/X/2003	8 Nopember 2003	28 Kab/Kota
7	Partai Merdeka	Surat KPU tgl. 31 Oktober 2003 No. 946/15/X/2003	8 Nopember 2003	24 Kab/Kota
8	Partai Nasional Induk Banteng Kerakyatan	Surat KPU tgl. 18 Oktober 2003 No. 785/15/X/2003	8 Nopember 2003	25 Kab/Kota
9	Partai Demokrat	Surat KPU tgl. 3 Nopember 2003 No. 941/15/X/2003	8 Nopember 2003	35 Kab/Kota
10	Partai Patriot Pancasila	Surat KPU tgl. 31 Oktober 2003 No. 939/15/X/2003	8 Nopember 2003	25 Kab/Kota
11	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	Surat KPU tgl. 3 Nopember 2003 No. 986/15/X/2003	8 Nopember 2003	25 Kab/Kota
12	Partai Bhinneka Indonesia	Surat KPU tgl. 31 Oktober 2003 No. 961/15/X/2003	9 Nopember 2003	22 Kab/Kota
13	Partai Gotong Royong	Surat KPU tgl. 5 Nopember 2003 No. 996/15/X/2003	11 Nopember 2003	0 Kab/Kota (Tidak lolos verifikasi KPU Provinsi)
14	Partai Kejayaan Demokrasi	Surat KPU tgl. 31 Oktober 2003 No.970/15/X/2003	9 Nopember 2003	25 Kab/Kota
15	Partai Amanah Sejahtera	Surat KPU tgl. 31 Oktober 2003 No.952/15/X/2003	8 Nopember 2003	0 Kab/Kota (Tidak lolos verifikasi KPU Provinsi)
16	Partai Pemersatu Bangsa	Surat KPU tgl. 31 Oktober 2003 No.967/15/X/2003	20 Nopember 2003	24 Kab/Kota
17	Partai Demokrat Bersatu	Surat KPU tgl. 3 Desember 2003 No.1173/15/X/2003	5 Desember 2003	0 Kab/Kota (Tidak lolos verifikasi KPU Provinsi)

Data di atas menunjukkan bahwa dari 44 partai politik yang memenuhi syarat untuk diverifikasi, hanya 17 partai politik yang mendaftar dan mengikuti verifikasi di Provinsi Jawa Tengah. Dari 17 partai politik tersebut, terdapat 7 partai politik yang meskipun sudah dinyatakan lolos dalam verifikasi oleh KPU Propinsi Jawa Tengah, tetapi pada hasil akhirnya dinyatakan tidak lolos dalam verifikasi oleh KPU. Tujuh partai tersebut yaitu :

- a. Partai Bhineka Indonesia
- b. Partai Gotong Royong
- c. Partai Kejayaan Demokrasi

- d. Partai Amanah Sejahtera
- e. Partai Pemersatu Bangsa
- f. Partai Demokrat Bersatu
- g. Partai Nasional Indung Banteng Kerakyatan.

Sebaliknya, terdapat beberapa partai politik yang tidak mendaftar dan tidak mengikuti verifikasi di Provinsi Jawa Tengah, tetapi dapat lolos menjadi peserta Pemilu 2004, karena memenuhi syarat secara nasional. Beberapa partai politik yang tidak mengikuti verifikasi di Provinsi Jawa Tengah tersebut adalah :

- a. Partai Damai Sejahtera
- b. PIB
- c. Partai Buruh Sosial Demokrat
- d. Partai Persatuan Daerah
- e. Partai Serikat Indonesia
- f. PNUI
- g. Persatuan Demokrasi Kebangsaan.
- h. Partai Penegak Demokrasi Indonesia

Dari 14 Partai Politik yang lolos verifikasi di tingkat provinsi, yang kemudian diadakan verifikasi data dukung dilapangan oleh KPU Kabupaten/Kota, maka 7 partai politik dinyatakan memenuhi syarat dan 7 partai politik lainnya dinyatakan tidak memenuhi syarat. Rincian selengkapnya hasil verifikasi adalah sebagai berikut :⁹⁰

NO	PARTAI POLITIK	HASIL VERIFIKASI		
		PROVINSI	KAB/KOTA	HASIL AKHIR
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Partai Karya Peduli	MS	5 TMS	MS

⁹⁰ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

	Bangsa		23 MS	(Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XI/2003 tanggal : 27 Nopember 2004)
2	Partai Bintang Reformasi	MS	7 TMS 20 MS	MS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XI/2003 tanggal : 27 Nopember 2004)
3	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	MS	6 TMS 21 MS	TMS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)
4	Partai Keadilan Sejahtera	MS	- TMS 33 MS	MS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)
5	Partai Pelopor	MS	5 TMS 20 MS	TMS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)
6	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	MS	1 TMS 27 MS	MS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)
7	Partai Merdeka	MS	11 TMS 13 MS	TMS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)

8	Partai Nasional Induk Banteng Kerakyatan	MS	10 TMS 15 MS	TMS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)
9	Partai Demokrat	MS	2 TMS 33 MS	MS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)
10	Partai Patriot Pancasila	MS	9 TMS 16 MS	TMS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)
11	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	MS	1 TMS 24 MS	MS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)
12	Partai Bhinneka Indonesia	MS	9 TMS 15 MS	TMS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal :

				7 Desember 2004)
13	Partai Gotong Royong	MS	17 TMS 7 MS	TMS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)
14	Partai Kejayaan Demokrasi	MS	1 TMS 24 MS	MS (Berita Acara KPU Jawa Tengah No. 198/BA /XII/2003 tanggal : 7 Desember 2004)

Keterangan

MS : memenuhi syarat

TMS : tidak memenuhi syarat

Atas dasar laporan masing-masing KPU provinsi yang ditugasi melakukan verifikasi, termasuk yang dilakukan oleh KPU Propinsi Jawa Tengah, pada akhirnya KPU menetapkan partai politik peserta Pemilu 2004 yaitu sebanyak 24 partai politik. Rincian selengkapnya sebagai berikut : ⁹¹

NO	NAMA PARTAI POLITIK	KEPUTUSAN KPU
(1)	(2)	(3)
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
2	Partai Golongan Karya	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
3	Partai Persatuan Pembangunan	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
4	Partai Kebangkitan Bangsa	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
5	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
6	Partai Amanat Nasional	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
7	Partai Bulan Bintang	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
8	Partai Bintang Reformasi	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
9	Partai Keadilan Sejahtera	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
11	Partai Karya Peduli Bangsa	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
12	Partai Demokrat	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003

⁹¹ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

13	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
14	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
15	Partai Patriot Pancasila	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
16	Partai Sarikat Indonesia	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
17	Partai Damai Sejahtera	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
18	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
19	Partai Merdeka	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
20	Partai Buruh Sosial Demokrat	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
21	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
22	Partai Persatuan Daerah	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
23	Partai Pelopor	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003
24	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	Nomor : 678 Tahun 2003 Tanggal : 7 Desember 2003

Dalam penetapan peserta pemilu tahun 2004 di Jawa Tengah seperti terlihat dari data diatas, berdasarkan hasil verifikasi KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi Jawa Tengah sampai KPU Pusat, dalam kenyataannya peserta Pemilu tahun 2004 di Jawa Tengah sebagaimana data diatas adalah sebanyak 24 partai politik, sama dengan peserta Pemilu di tingkat nasional.

Selanjutnya, pada tanggal 8 Desember 2003 KPU mengadakan undian nomor urut tanda gambar dan hasilnya ditetapkan dengan Keputusan KPU Nomor 678 Tanggal 8 Desember 2003 tentang Penetapan Peserta Pemilihan Umum Tahun 2004 dan Keputusan KPU Nomor 679 Tanggal 8 Desember 2003 tentang Penetapan Nomor Urut Partai Politik sebagai Peserta Pemilihan Umum Tahun 2004. dengan hasilnya sebagai berikut :⁹²

⁹² Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

NO	PARTAI POLITIK	TANDA GAMBAR
(1)	(2)	(3)
1	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	
3	Partai Bulan Bintang	
4	Partai Merdeka	
5	Partai Persatuan Pembangunan	
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	
8	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	
9	Partai Demokrat	
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	
12	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	
13	Partai Amanat Nasional	
14	Partai Karya Peduli Bangsa	
15	Partai Kebangkitan Bangsa	
16	Partai Keadilan Sejahtera	
17	Partai Bintang Reformasi	
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	

19.	Partai Damai Sejahtera	
20.	Partai Golongan Karya	
21.	Partai Patriot Pancasila	
22.	Partai Sarikat Indonesia	
23.	Partai Persatuan Daerah	
24.	Partai Pelopor	

3.3. Konstelasi Politik Pemilu 2004 di Jawa Tengah

3.3.1. Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara

Mengenai dasar hukum dalam pelaksanaan pemungutan suara dapat dilihat pengaturannya di dalam:

- a. Pasal 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2003;
- b. Keputusan Presiden RI omor 26 Tahun 2004 tentang Penetapan Hari Pemungutan Suara Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2004 Sebagai Hari yang diliburkan;
- c. Keputusan KPU Nomor 01 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;

- d. Keputusan KPU Nomor 03 Tahun 2004 tentang Surat Suara untuk Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam Pemilihan Umum tahun 2004
- e. Keputusan KPU Nomor 04 Tahun 2004 tentang Alat Kelengkapan Administrasi untuk Pelaksanaan Pemungutan Suara Dan Penghitungan Suara Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota dalam Pemilihan Umum Tahun 2004;
- f. Keputusan KPU Nomor 08 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Perolehan Suara Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota oleh Panitia Pemungutan Suara, Panitia Pemilihan Kecamatan, KPU Kab/Kota, KPU Provinsi dan KPU;
- g. Keputusan KPU Nomor 13 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Keputusan KPU Nomor 01 Tahun 2004 Tentang Tatacara Pelaksanaan Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota ;
- h. Keputusan KPU Nomor 16/ SK/KPU/2004 tentang Formulir Penghitungan Suara di PPS, PPK, KPU Kab/Kota, KPU Provinsi dan KPU untuk Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota ;
- i. Keputusan KPU Nomor 17/ SK/KPU/2004 tentang Formulir Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara untuk Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota Tahun 2004 ;
- j. Keputusan KPU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pemilihan Umum lanjutan atau Pemilihan Umum Susulan dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota ;

Proses pemungutan suara pada dasarnya berkaitan dengan tugas pokok dari KPPS, sedangkan tugas pokok PPS, PPK, KPU kabupaten/kota dan KPU provinsi pada dasarnya melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara. Dalam hal ini dasar hukum pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan suara oleh KPU provinsi adalah:

- a. Pasal 100 ayat (1) sampai dengan (9) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003;
- b. Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003 tentang Perubahan terhadap Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2004;
- c. Keputusan KPU Nomor 08 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Perolehan Suara Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU.

Hal-hal yang mendasar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut secara garis besar adalah:

- a. Pelaksanaan rekapitulasi dan penetapan hasil penghitungan suara Pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPD di provinsi dilakukan dalam rapat pleno KPU Provinsi berdasarkan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU kabupaten/kota;
- b. Pelaksanaan rekapitulasi dapat dihadiri oleh saksi peserta Pemilu, pengawas Pemilu dan warga masyarakat;

- c. Peserta Pemilu dan warga masyarakat melalui saksi peserta Pemilu dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara, apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. KPU provinsi membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara bagi anggota DPRD provinsi dan anggota DPD dan disampaikan kepada KPU. Salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara diberikan kepada saksi peserta Pemilu.

Pemungutan suara di 84.366 TPS di Jawa Tengah dilakukan secara bersamaan pada hari Senin, tanggal 5 April 2004, mulai pukul 08.00 sampai dengan pukul 14.00 WIB. Penghitungan suara dilakukan di TPS pada hari itu pula setelah pukul 14.00 sampai dengan selesai, kecuali TPS yang melakukan pemungutan suara ulang. Berdasarkan laporan yang diterima, penghitungan suara tercepat selesai pukul 20.00 WIB, sedang beberapa KPPS pada umumnya menyelesaikan penghitungan suara sampai pukul 02.00 dini hari.

Untuk menepati waktu rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU dalam SK KPU nomor 636/Tahun 2003 perihal Perubahan terhadap Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2004, maka KPU Jawa Tengah menerbitkan Radiogram tanggal 9 April 2004 nomor 270/360 perihal Rekapitulasi Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota kepada KPU kabupaten/kota. Dinyatakan dalam radiogram tersebut, KPU kabupaten kota agar mengkoordinasikan pelaksanaan rekapitulasi penghitungan suara di PPS, PPK dengan jadwal sebagai berikut:

- a Rekapitulasi di PPK paling lambat : tanggal 11 April 2004
- b Rekapitulasi di KPU kab/kota paling lambat : tanggal 13 April 2004
- c Rekapitulasi di KPU Provinsi Jawa Tengah : tanggal 17 April 2004

Rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU Provinsi Jawa Tengah memakan waktu sekitar 30 jam, dimulai Hari Sabtu Tanggal 17 April 2004 Pukul 10.00 WIB sampai dengan Hari Minggu Tanggal 18 April 2004 Pukul 16.00 WIB Tempat Aula I Lantai III Kantor KPU Jawa Tengah

3.3.2. Penetapan Hasil Pemilu

Untuk melaksanakan tahapan ini, dasar hukum untuk melaksanakan penetapan hasil Pemilu 2004 adalah:

- a. Pasal 104 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003;
- b. Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/2004 Tanggal 5 Mei 2004 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilu Tahun 2004.
- c. Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/2004 tanggal 29 Juli 2004 tentang Perubahan terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 44/SK/KPU/2004 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilu Tahun 2004

Hal-hal pokok yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut secara garis besar adalah :

- a. Penetapan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dilakukan secara nasional oleh KPU;
- b. Pengumuman penetapan hasil Pemilu dilakukan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah pemungutan suara.

Rekapitulasi hasil penghitungan suara oleh KPU dilaksanakan mulai tanggal 17 April 2004 sampai dengan tanggal 18 April 2004. KPU Jawa Tengah menugaskan Dr. Ari Pradhanawati, MS sebagai anggota KPU Jawa Tengah dan Sarwa Pramana, SH, MSi guna mengikuti rapat pleno terbuka KPU di Jakarta dengan acara rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu anggota DPR dan DPD. Dalam hubungan ini perlu diketengahkan catatan bahwa KPU Jawa Tengah tidak melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan pasal 5 ayat (8) Keputusan KPU Nomor 08 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Perolehan Suara Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh Panitia Pemungutan Suara, Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum.

Rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dilakukan oleh KPU kabupaten/kota dan dilaporkan langsung oleh KPU kabupaten/kota ke KPU. KPU Jawa Tengah hanya memperoleh tembusan formulir Model DB yang dibuat oleh KPU kabupaten/kota.

Pada tanggal 5 Mei 2004, KPU menetapkan dan mengumumkan hasil Pemilu 2004. Penetapan hasil Pemilu tersebut dituangkan dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/2004 Tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilu Tahun 2004.

3.3.3. Perolehan Kursi Sebagai Implikasi Praktis Konstelasi Politik

Dalam menetapkan perolehan kursi dan calon terpilih, maka dasar hukum yang digunakan oleh KPU Jawa Tengah adalah:

- a. Pasal 105 sampai dengan 108 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu
- b. Keputusan KPU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Penetapan dan Pengumuman Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Hal-hal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut secara garis besar sebagai berikut

- a. Dasar perhitungan penetapan perolehan kursi adalah jumlah seluruh suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu di suatu Daerah Pemilihan;

- b. Selanjutnya dihitung bilangan pembagi pemilihan (BPP) dengan cara membagi jumlah seluruh suara sah partai politik peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan dengan jumlah kursi yang dialokasikan di Daerah Pemilihan tersebut;
- c. Perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu Daerah Pemilihan diperoleh dengan cara membagi suara sah partai politik peserta Pemilu yang diperoleh di Daerah Pemilihan tersebut dengan BPP.
 - 1). Apabila jumlah suara sah yang diperoleh partai politik peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan lebih besar dari BPP, maka dalam penghitungan tahap I, partai politik yang bersangkutan akan memperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan diperhitungkan pada penghitungan tahap II;
 - 2). Apabila jumlah suara sah yang diperoleh partai politik peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan lebih kecil dari BPP, maka dalam penghitungan tahap I, partai politik yang bersangkutan tidak memperoleh kursi, sedangkan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sisa suara yang akan diperhitungkan pada penghitungan tahap II, dalam hal masih terdapat sisa kursi di Daerah Pemilihan yang bersangkutan;
 - 3). Penghitungan tahap II dilaksanakan dengan cara membagi sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap I kepada partai politik peserta pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari partai politik peserta pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak.

- d. Partai politik peserta Pemilu tidak dibenarkan mengadakan perjanjian penggabungan sisa suara;
- e. Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan dengan ketentuan:
 - 1). Nama calon yang mencapai BPP ditetapkan sebagai calon terpilih;
 - 2). Nama calon yang tidak mencapai BPP; penetapan calon terpilih didasarkan pada nomor urut pada daftar calon di Daerah Pemilihan yang bersangkutan.
- f. Penetapan perolehan kursi dan penetapan calon terpilih dilakukan dalam rapat pleno KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota;
- g. Hasil penetapan calon terpilih diumumkan oleh KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.

Penetapan perolehan kursi dan penetapan calon terpilih anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah dilaksanakan oleh KPU Jawa Tengah dalam rapat pleno terbuka KPU Jawa Tengah yang diselenggarakan pada hari Sabtu tanggal 8 Mei 2004 pukul 10.00 WIB bertempat Aula 1 Lt. III KPU Provinsi Jawa Tengah

Rapat pleno terbuka penetapan perolehan kursi dan penetapan calon terpilih anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah, nampaknya sudah tidak menjadi suatu hal yang menegangkan lagi. Hal itu disebabkan para pengamat, partai politik peserta Pemilu, pihak terkait, termasuk para wartawan sudah bisa memperkirakan distribusi perolehan kursi masing-masing partai politik peserta Pemilu. Perhitungan/perkiraan mereka termasuk terjadinya kejutan dengan perolehan kursi partai pendatang baru, yaitu Partai

Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera .Rapat dihadiri oleh Wakil Gubernur Jawa Tengah, Muspida Jawa Tengah, pimpinan instansi Provinsi Jawa Tengah terkait, pimpinan partai politik, pemantau dan Panwaslu Provinsi Jawa Tengah.

Sesuai dengan pasal 49 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2003 dan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 17 Keputusan KPU Nomor 245 tahun 2004 tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, perolehan kursi dihitung dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan dengan BPP.

Sesuai peraturan perundang-undangan, jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi ditetapkan sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) kursi dan sebanyak-banyaknya 100 (seratus) kursi. Jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi tersebut, didasarkan pada jumlah penduduk provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan, provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta jiwa) mendapat 35 (tiga puluh lima) kursi. Sedangkan provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa mendapat 100 (seratus) kursi. Dengan demikian Provinsi Jawa Tengah yang memiliki lebih dari 30 juta jiwa, memperoleh 100 kursi.

Hasil aplikasi rumus ini ke dalam 10 Daerah Pemilihan dimuat dalam Berita Acara KPU Jawa Tengah Nomor 011/BA/V/2004 Tanggal 8 Mei 2004 Tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum, Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dan Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa

Tengah Pemilihan Umum Tahun 2004. Peroleh kursi dari masing- daerah pemilihan adalah sebagai berikut :

- a. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah I (BPP = 187.146, Kursi 10) adalah : ⁹³

Error! Not a valid link.

- b. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah II (BPP = 164.651 Kursi 9) adalah :

Error! Not a valid link.

- c. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah III (BPP = 178.158, Kursi 12) adalah : ⁹⁴

Error! Not a valid link.

- d. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah IV (BPP = 195.442, Kursi 8) adalah : ⁹⁵

Error! Not a valid link.

- e. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah V (BPP = 197.447, Kursi 10) adalah : ⁹⁶

⁹³ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

⁹⁴ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

⁹⁵ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

⁹⁶ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

Error! Not a valid link.

- f. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah VI (BPP = 182.934, Kursi 11) adalah : ⁹⁷

Error! Not a valid link.

- g. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah VII (BPP = 160.092, Kursi 9) adalah : ⁹⁸

Error! Not a valid link.

- h. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah VIII (BPP = 174.497, Kursi 10) adalah : ⁹⁹

Error! Not a valid link.

- i. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah IX (BPP = 154.818, Kursi 11) adalah : ¹⁰⁰

Error! Not a valid link.

- j. Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu Di Daerah Pemilihan Jawa Tengah X (BPP = 162.405, Kursi 10) adalah : ¹⁰¹

⁹⁷ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

⁹⁸ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

⁹⁹ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

¹⁰⁰ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

¹⁰¹ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

Error! Not a valid link.

Dari 10 daerah pemilihan di Jawa Tengah tersebut apabila digabungkan, maka hasil akhirnya adalah sebagai berikut :¹⁰²

NO.	PARTAI POLITIK	JUMLAH	PERSENTASE
1	PDI PERJUANGAN	31	31,00 %
2	PARTAI GOLKAR	17	17,00 %
3	PKB	15	15,00 %
4	PPP	10	10,00 %
5	PAN	10	10,00 %
6	PARTAI DEMOKRAT	10	10,00 %
7	PKS	7	7,00 %
	JUMLAH	100	100,00 %

Penetapan perolehan kursi dan calon terpilih anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah yang tertuang dalam Berita Acara KPU Jawa Tengah Nomor 011/BA/V/2004 Tanggal 8 Mei 2004 Tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum, Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Dan Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah Pemilihan Umum Tahun 2004 dan telah dilaporkan ke KPU dengan surat tanggal 10 Mei 2004 nomor 270/431 perihal Laporan Pelaksanaan Rapat Pleno Terbuka tentang Penetapan Jumlah Kursi dan Calon Terpilih Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah Pemilu 2004.

Atas dasar perolehan suara masing-masing calon anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah (1.042) diketahui bahwa tidak ada satu pun calon anggota DPRD Provinsi Jawa

¹⁰² Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, Semarang, 2004.

Tengah yang mencapai angka BPP. Dengan demikian penetapan calon terpilih didasarkan pada daftar calon di Daerah Pemilihan yang bersangkutan. Aplikasi norma ini menghasilkan calon terpilih dari 7 partai politik sejumlah 100 orang yang dituangkan dalam Berita Acara KPU Jawa Tengah Nomor 011/BA/V/2004 Tanggal 8 Mei 2004 tentang Penetapan Hasil Pemilu, Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dan Penetapan Calon Terpilih Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah Pemilihan Umum Tahun 2004. Dari 100 orang tersebut, 15 orang (15 %) diantaranya perempuan.

Data nominatif calon terpilih anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah tersebut disampaikan kepada Gubernur Jawa Tengah dengan surat KPU Jawa Tengah tanggal 18 Mei 2004 nomor 270/441 perihal Peresmian Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah Hasil Pemilu 2004 untuk diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri RI, guna mendapatkan peresmian sebagai anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah. Gubernur Jawa Tengah meneruskannya kepada Menteri Dalam Negeri RI dengan surat tanggal 31 Mei 2004 nomor 161/16612 perihal Peresmian Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah.

Terlihat pada data dari tabel diatas bahwa dari 24 partai peserta Pemilu di Jawa Tengah, maka hanya 7 partai politik yang berhasil mendapatkan kursi di DPRD Jawa Tengah, sedangkan 17 partai politik lainnya tidak mendapatkan kusi sama sekali. Dari 7 partai politik yang mendapatkan perolehan kursi, maka Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan memperoleh kursi terbanyak yaitu 31 atau 31 % dari total 100 kursi DPRD Jawa Tengah. Urutan kedua dan ketiga adalah Partai Golkar yang mendapatkan 17 kursi dan PKB 15 kursi. PPP, PAN dan Partai Demokrat masing-masing mendapatkan kursi

yang sama yaitu 10 kursi, sedangkan Partai Keadilan Sejahtera memperoleh kursi paling sedikit yaitu 7 kursi. .

Tujuh Partai politik yang mendapatkan kursi di DPRD Jawa Tengah tersebut mengelompokkan diri menjadi tujuh fraksi, sesuai dengan partainya masing-masing, yang didasarkan pada Tata Tertib anggota DPRD Jawa Tengah. Dalam hal ini fraksi adalah pengelompokan anggota DPRD berdasarkan konfigurasi partai politik hasil Pemilu.. Fraksi bukan alat kelengkapan DPR, bersifat mandiri, dibentuk dengan maksud dalam rangka optimalisasi dan efektifitas pelaksanaan tugas, wewenang dan hak anggota. Dengan demikian terdapat tujuh fraksi di DPRD Jawa Tengah yang memperlihatkan konstelasi politik tertentu, dalam rangka pengambilan kebijakan terhadap suatu masalah.

Dalam kenyataannya, keberadaan fraksi di DPR maupun DPRD sangat tidak efektif dan sudah saatnya ditinjau kembali. Pembentukan fraksi seharusnya ditiadakan, karena selain membebani anggaran keuangan juga sekaligus berfungsi mengontrol wakil rakyat yang terlalu vokal dalam menyuarakan aspirasi rakyat. Selama ini fraksi telah menjelma menjadi cerminan partai politik dan tidak memosisikan sebagai cerminan rakyat. Wakil rakyat dalam fraksi seolah hanya menyuarakan kepentingan partai politik, tidak lagi mengedepankan kepentingan rakyat. Meskipun banyak yang menyarankan agar fraksi di lembaga legislatif ditiadakan, hal itu telah menjadi pro dan kontra yang tidak terselesaikan,¹⁰³ ..

Fraksi selama ini menjadikan kinerja anggota Dewan inefisiensi dan cenderung ambivalen (mendua). Anggota Dewan sulit untuk memilih antara akan menyuarakan kepentingan rakyat atau partai. Kalau hal itu bertentangan dengan fraksinya, anggota

¹⁰³ Novel Ali, Ketua, "Quo Vadis Fraksi di Lembaga Legislatif" (Semarang: Forum Pemerhati Pemerintah Daerah (FPPD) Jawa Tengah, 2007) .

Dewan lalu memilih diam. Dicontohkan, saat ini di DPRD Jateng terdapat 100 anggota Dewan, namun yang vokal kurang dari 15 orang saja. Kondisi semacam ini tidak lepas dari kungkungan fraksi, karena beberapa anggota Dewan yang vokal dari fraksi tertentu malah sering ditegur pimpinannya di fraksi.

Disisi yang lain, sebenarnya pembentukan fraksi di DPR/DPRD tidak lain untuk mengoptimalkan tugas dan wewenang anggota Dewan dari partai politik. Jika dicermati, keberadaan fraksi dapat mencegah fenomena arogansi legislatif, apalagi penggunaan hak-hak Dewan dalam tata tertib harus melibatkan lebih dari satu fraksi.. Adanya fraksi justru memudahkan rakyat mengadukan permasalahan mereka kepada wakilnya dari partai politik tertentu. Dengan demikian akan sulit untuk dibayangkan jika rakyat yang akan mengadu ke legislatif harus bertemu dengan semua anggota yang ada, padahal jumlahnya relative banyak

Konstelasi politik dapat digunakan untuk mendukung pelaksanaan pemikiran-pemikiran secara politik dan pemikiran secara hukum secara terpisah. Pemikiran politik hanya berurusan dan berkaitan dengan deskripsi-deskripsi dan fenomena-fenomena sosiologis; sedangkan pemikiran hukum (hukum tata negara) bertolak dari norma dan kaidah hukum formal. Demikian pula Sanksi politik tidak dapat dieksekusi, sedangkan sanksi hukum tata negara dapat dieksekusi. Selama ini sering terjadi kesalahan persepsi, sehingga pemikiran-pemikiran yang secara substansial bersifat pemikiran politik dianggap pemikiran tata negara dan diisnilah letak urgensinya fondasi budaya politik dalam praktek bernegara¹⁰⁴

¹⁰⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Penguatan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Tinjauan dari Segi Konstitusionalisme*, (Jakarta : Sekretariat Negara RI, 2007), hal. 1

Pelaksanaan kekuasaan pemerintahan sangat bergantung dan dipengaruhi oleh konstelasi, serta konfigurasi politik. Konstelasi politik di legislatif sangat bergantung pada konfigurasi politik yang ada di dalamnya. Seandainya konfigurasi politik di legislatif didominasi oleh kekuatan politik yang sehaluan dengan haluan politik dari pemegang kekuasaan eksekutif atau, sebaliknya, didominasi oleh partai politik yang berbeda haluan politiknya, maka pengaruh terhadap berjalannya kekuasaan pemerintahan juga akan berbeda.

Konfigurasi politik sangat bergantung pada sistem partai yang dianut. Konstelasi politik di satu negara yang menganut sistem multipartai akan jauh lebih rumit dibandingkan dengan negara yang menganut sistem dua partai. Akan semakin lebih rumit lagi kalau tidak terdapat tiga hal yaitu : ¹⁰⁵

a. budaya politik yang berorientasi pada promosi kesejahteraan rakyat dan kepentingan bangsa dan negara yang lebih besar.

b. mutu disiplin partai.,

c. keterampilan politik eksekutif.

Berdasarkan ketiga hal tersebut, harus diakui bahwa eksekutif memiliki serangkaian kekuatan yang tidak dimiliki oleh legislatif. Hal ini dapat digunakan untuk melakukan tawar-menawar dengan anggota-anggota legislatif yang berbeda haluan politik dengan eksekutif.

¹⁰⁵ Ibid, hal. 2.

BAB IV

PENUTUP

4.1.Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah disajikan dalam bab-bab sebelumnya akan dapat disimpulkan beberapa hal yang mencerminkan pelaksanaan sistem multi partai dalam Pemilu tahun 2004 di Jawa Tengah yaitu :

- a. UU N0 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang menganut sistem multi partai dalam Pemilihan Umum di Indonesia tahun 2004, khususnya di Jawa tengah, telah dilaksanakan secara konsisten dengan adanya kebebasan parpol yang memenuhi syarat untuk mendaftarkan diri menjadi peserta Pemilu. Secara nasional terdapat 262 partai politik yang telah berdiri tetapi hanya 44 yang memenuhi syarat. dari 44 Partai politik yang memenuhi syarat untuk verifikasi pada akhirnya hasil diverifikasi oleh KPU pusat, hanya 18 parpol yang lolos verifikasi. Sedangkan di Jawa Tengah dari 44 parpol tersebut hanya 17 partai politik yang mendaftar untuk diverifikasi dan 14 partai politik yang lolos verifikasi. Meskipun lolos verifikasi di Provinsi Jawa Tengah belum tentu lolos verifikasi secara nasional dan menjadi peserta Pemilu 2004. Sedikitnya jumlah parpol yang mendaftar untuk verifikasi di Jawa Tengah didasarkan pada strategi dari parpol-parpol baru, yang menghindari proses verifikasi di Propinsi yang

mempunyai jumlah Kabupaten/Kota yang besar, seperti Jawa Tengah. Hal itu disebabkan suatu parpol harus mempunyai pengurus di 2/3 dari keseluruhan jumlah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Dengan demikian parpol-parpol yang belum terlalu kuat lebih memilih mengikuti proses verifikasi di Provinsi yang mempunyai jumlah Kabupaten/Kota yang kecil, sehingga dapat memenuhi syarat 2/3 pengurusnya. Hasil pemilihan umum tahun 2004 dengan sistem multi partai di Jawa Tengah memperlihatkan bahwa partai-partai yang selama ini telah eksis yang mendapatkan kursi di DPRD, meskipun terdapat partai baru yang juga mendapatkan kursi meskipun kursi minoritas. Dari 24 partai politik peserta Pemilu di Jawa Tengah, maka hanya 7 partai politik yang berhasil mendapatkan kursi di DPRD Jawa Tengah, sedangkan 17 partai politik lainnya tidak mendapatkan kursi sama sekali. Dari 7 partai politik yang mendapatkan perolehan kursi, maka Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan memperoleh kursi terbanyak yaitu 31 atau 31 % dari total 100 kursi DPRD Jawa Tengah. Urutan kedua dan ketiga adalah Partai Golkar yang mendapatkan 17 kursi dan PKB 15 kursi. PPP, PAN dan Partai Demokrat masing-masing mendapatkan kursi yang sama yaitu 10 kursi, sedangkan Partai Keadilan Sejahtera memperoleh kursi paling sedikit yaitu 7 kursi. Perolehan kursi di DPRD Jawa Tengah sebagai hasil Pemilu tahun 2004 ini menimbulkan konfigurasi politik yang akan mempengaruhi konstelasi politik di Jawa Tengah.

- b. Konstelasi politik hasil Pemilu tahun 2004, khususnya di DPRD Jawa Tengah memperlihatkan konfigurasi politik yang terdiri dari 7 partai politik yang mendapatkan kursi di DPRD Jawa Tengah. Tujuh partai politik pemenang Pemilu

tersebut mengelompokkan diri menjadi 7 fraksi sesuai dengan masing-masing partai yang didasarkan pada Tata Tertib Anggota DPRD Jawa Tengah, sehingga nampak sederhana dalam percaturan perpolitikan di Jawa Tengah. Konstelasi politik masih didominasi oleh partai besar pemenang Pemilu sebelumnya yaitu PDIP, dengan 31 kursi dari 100 kursi yang ada dan partai Golkar dengan 17 kursi yang ada. Apabila dua kekuatan politik ini bergabung, ditambah dengan salah satu fraksi yang ada, maka konstelasi politik akan mudah sekali berubah, sesuai dengan permasalahan yang terjadi dan yang akan ditangani

4.2.Saran

- a. Untuk mengupayakan penyederhanaan jumlah partai politik di Indonesia, maka perlu dilakukan dengan sistem distrik, untuk menggantikan sistem proposional yang selama ini dilakukan di Indonesia.
- b. Agar Undang-Undang Parpol dan Pemilu dibuat dengan jangkauan jauh kedepan, sehingga tidak setiap kali pemilu didasarkan pada undang-undang yang baru, tetapi sekali Undang-Undang Pemilu dibuat akan dapat digunakan untuk beberapa kali pemilu.
- c. Agar sistem verifikasi dilakukan dengan berjenjang yang dimulai dari tingkat pusat sampai pada Kabupaten dan Kota, sehingga hanya yang lolos verifikasi di suatu provinsi yang berhak menjadi peserta Pemilu di provinsi tersebut.
- d. Agar ditentukan secara yuridis boleh tidaknya penggunaan mekanisme *Vote Getter* (penarik suara), supaya rakyat sebagai pemilih benar-benar mendapatkan wakilnya sesuai dengan yang dipilihnya dalam Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku.

Afan Gaffar, “Demokrasi Indonesia : Masa Lampau, Sekarang, dan Masa Mendatang”, dalam Afan Gaffar (Editor : Kamdani), *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, cet. 1, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1999).

_____, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Cet.1 (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1999)

A.H. Nasution, *Sejarah Kembali ke UUD 1945*, (Jakarta : 1976).

_____, *Kekaryaannya ABRI*, (Jakarta : Sceauxling Mas, 1971).

Amirmachmud, *Pembangunan Politik Dalam Negeri Indonesia*, (Jakarta : PT Gramedia, 1986).

Arief Budiman “Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-hasil Pembangunan”, dalam Prisma, No. 7 Tahun 1982, hal. 4-6. Cf. Arief Budiman, *Teori Negara (Negara, Kekuasaan dan Ideologi)* (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1996)

_____, *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Terjemahan Endi Haryono (Koord.), (Yogyakarta : Bayu Indra Grafika, 2000), hal. 55-56.

Arbi Sanit, “Sistem Kepartaian dan Perwakilan Orde Baru : Masalah dan Prospek”, dalam Syamsuddin Haris dan Riza Sihbudi (Ed.), *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, Cet. 2, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1996).

_____, *Reformasi Politik*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1998).

B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, (sebuah penelitian tentang fundasi kefilosofatan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum nasional Indonesia)*, (Bandung Penerbit. CV Mandar Madju, 2000).

Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Jakarta : ELSAM, 1997),

Biro Humas Komisi Pemilihan Umum, Pemilu Indonesia Dalam Angka dan Fakta Tahun 1955-1999, (Jakarta : KPU, 2000).

Bruggink. J.J.H. *Refleksi tentang Hukum (Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum)* (Alih Bahasa : Arief Sidharta) (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1996).

Carter. Gwendolen M. dan John H. Herz, “Demokrasi dan Totaliterisme : Dua Ujung Dalam Spektrum Politik”, dalam Miriam Budihardjo, *Masalah Kenegaraan*, Cet. 3 (Jakarta : PT Gramedia, 1980).

Dahl.Robert A., dalam *Democracy and Its Critics* (New Haven, Connecticut : Yale University Press, 1989).

Daniel Dhakidae, *Partai-Partai Politik Indonesia*, (Penerbit Gramedia, Jakarta : 1999).

Daniel Dhakidae, *Demokrasi dan Proses Politik*, (Jakarta : LP3ES, 1986).

_____, “Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia”, dalam LP3ES, *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia : Pilihan Artikel Prisma, Cet. 1*, (Jakarta : LP3ES, 1985).

Emmerson, Donald K. *Indonesia Beyond Soeharto*, (The English Edition Copyright @ 1999 by the Asia Society All Rights Reserved).

Emmerson. Donald K., *Indonesia Beyond Soeharto (Negara, Ekonomi, Masyarakat Transisi)*,

_____, “Pemilu dan Kekerasan : Tantangan Tahun 1999-2000”, dalam Donald K. Emmerson (Ed.), *Indonesia*.

Endang Saifudin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945 dan Sejarah Konsensus Nasional antara Nasionalis Islam dan Nasionalis “Sekuler” tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 – 1959* (Bandung : Penerbit Pustaka, 1983).

Evans, Kevin Raymond . “Sistem Baru, Suasana Baru Pemilu 1999 yang Dinanti”, dalam Julia I. Suryakusuma (Koord. Umum), *Almanak Parpol Indonesia : Pemilu 1999*, Edisi Revisi, (Bogor : Yayasan API, t. th.).

_____, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta : PT. Arise Consultansies, 2003).

Fadillah Putra, “Review Atas Identitas Terjauh Partai Politik”, dalam Fadillah Putra, *Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999 – 2003*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004).

Feith.Herbert, “*Dynamics of Guided Democracy*”, dalam Ruth McVey (Ed.), *Indonesia*, (Yale University, 1963).

_____, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Ithaca and London : Cornell University Press, 4 Th Printing, 1973),

Feit. Herbert, dan Lance Castles (Penyunting), *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, (Ithaca dan London : Cornell University Press, 1970).

Forrester.Geoff, “Pendahuluan”, dalam Geoff Forrester dan R.J. May, *Jatuhnya Soeharto*, (Jakarta : Aliansi Jurnalis Independen. 1999).

Frans Magnis Suseno, *Etika Politik : Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Cet.3 (Jakarta : PT Gramedia, 1991).

Frans Seda, “Relevansi Pikiran-Pikiran Bung Hatta dalam Era Globalisasi”, dalam *Pemikiran Pembangunan Bung Hatta*, LP3ES (Jakarta : PT Pustaka LP3ES Jakarta, 1995).

Hary Wibowo, “Era Banyak Partai : Pemisahan, Penggabungan dan Hegemoni”, dalam Yulia J. Suryakusuma, *Almanak*

J. Kristiadi, “Peran Politik ABRI di Masa Depan”, dalam Geoff Forrester (Ed.) *Indonesia Pasca Soeharto*, Cet.1, (Yogyakarta : Tajidu Press, 2002).

Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta : Bumi Aksara, 1990).

J. Soedjati Djiwandono dan T.A. Legowo, “Pendahuluan”, dalam J. Soedjati Djiwandono dan T.A. Legowo (Penyunting), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta : CSIS, 1996).

Julia I. Suryakusuma, “Badan Legislatif Dalam Era Reformasi 1998-2001”, dalam *Panduan Parlemen Indonesia*, (Jakarta : Yayasan API, 2001).

Kahin,George McTurnan “Indonesia”, dalam George Mc. Turnan Kahin, *Major Government of Asia*, (New York, Itacha : Cornel University Press, 1963);

_____, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, (Ithaca and London : Cornell University Press, 1970),

Katz.Saul M., *Pembangunan Administrasi dan Pembangunan Nasional*, (Jakarta : Bina Aksara, 1985)

Khoirudin, *Profil Pemilu 2004 : Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004).

Komarudin, "Reformasi di Bawah Bayang Ketidakpastian : Catatan Dari Sebuah Diskusi", dalam LIP FISIP UI.

Liddle,R. William "Rezim : Orde Baru", dalam Donald K. Emmerson (*Ed.*), *Indonesia Beyond Soeharto : Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama dan The Asia Foundation, 2001).

Maswadi Rauf, "Arti Penting Pemilu 1999", dalam laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, *Memastikan Arah Baru Demokrasi*, Cet. 1, (Bandung : Mizan dan LIP FISIP UI, 2000).

Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. 4 (Jakarta : PT Gramedia, 1980).

Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum , Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, (Bandung, Alumni, 2000).

Moh. Mahfud MD, "*Perkembangan Politik Hukum : Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*", Disertasi, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1993.

_____, "Tampilnya Negara Kuat Orde Baru, Studi Teoritis dan Konstitusional tentang Perkembangan Peranan Negara di Indonesia". Thesis S-2 Ilmu Politik, Fakultas Pasca Sarjana UGM, 1989.

_____, "Demokrasi dan Hukum di Indonesia", dalam Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999).

_____, "Politik Hukum Baru Menuju Supremasi Hukum : Sebuah Antaran Akademis", dalam Khamami Zada dan Idy Muzayyad (*Ed.*), *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Cet.1, (Yogyakarta : Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga dan Pustaka Pelajar, 1999), hal. XXXIV.

_____, "Konfigurasi Politik dan Hukum Pada Era Orde Lama dan Orde Baru", dalam Khamami Zada dan Idy Muzayyad (*Ed.*),

Mohammad Hatta *dkk.*, *Uraian Pancasila*, (Jakarta : Mutiara, 1984)

Mohammad Hatta, *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945* (Jakarta : Tintamas, 1970).

Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945*, I (Jakarta : Yayasan Prapantja, 1959).

Muladi, "Penegakan Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Positif di Indonesia", dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Budaya Indonesia* (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1997).

Neher.Clark D. dan Ross Marlay, *Democracy and Development in Southeast Asia : The Winds of Change* (Colorado : Westview Press Inc., 1995).

Paragoan.Wall, *Membangun Supremasi Sipil Lewat Multi Partai*, (Jakarta : Misaka Galiza, 1998).

Poerwantoro, *Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994),

Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru (Perspektif Kultural dan Struktural)*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1995).

Pramoedya Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer dan Ediati Kamil, *Kronik Revolusi Indonesia*, Bagian I (1945), cet. 1, (Jakarta : KPG, 1999).

Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Penerbit Sinar Baru, Bandung, 1984.

_____, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994).

Rukmana Amanwinata, “Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945”, Disertasi pada Universitas Pajajaran, Bandung, 1996.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.2 (Jakarta : UI Press, 1982).

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Cet.1 (Jakarta : CV Rajawali, 1985).

S. Silalahi, *Dasar-dasar Indonesia Merdeka Versi Para Pendiri Negara*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2001).

Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997).

_____, *Kapita Selekta Hukum Tata Negara*, Diktat (tidak diterbitkan), t.th.

Syamsuddin Haris, “Pola dan Kecenderungan Konflik Partai Masa Orde Baru”, Analisa CSIS, Jakarta, 1985.

_____, *Demokrasi Di Indonesia : Gagasan dan Pengalaman* (Jakarta : LP3ES, 1994).

Tim Litbang Kompas, *Wajah Dewan Perwakilan Rakyat RI Pemilihan Umum 1999*, (, 2000). Lihat pula Tim Litbang Kompas, *Indonesia Dalam Krisis 1997-2002*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2002).

Tim Litbang Kompas, *Indonesia Dalam Krisis 1997-2002*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2002), hal. 199.

Uhlen. Anders, *Indonesia and the "Third Wave of Democratization" : The Indonesian Pro Democracy Movement in a Changing World* (London : Curzon Press, 1997), diterjemahkan oleh Rofik Suhud, *Oposisi Berserak : Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga Di Indonesia* (Bandung : Mizan, September 1998).

B. Makalah Seminar/Terbitan Ilmiah/Terbitan lain.

Adnan Buyung Nasution, "Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 : Sistem Semi Presidensial Dalam Proyeksi", Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta, 7 September 2004.

Afan Gaffar, "Konfigurasi Politik Menjelang Pemilu dan SU MPR 1993", makalah disampaikan dalam acara Pemantapan JURKAM Tingkat Nasional DPP PPP di Wisma Sabha, Cisarua, Bogor, 21 April 1992.

Daniel Dhakidae, *Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia*, dalam Prisma Nomor 12, Desember 1981

Hiariej, Eric "(Tidak) Demokratis Ala Asia", Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 1, Nomor 1, November 1997.

C. Peraturan-Peraturan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002).

Undang Undang Nomor 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dan ditambah yang terakhir dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1985

Undang Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1975.

Undang Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Parpol dan Golkar

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum secara otomatis menjadi tidak berlaku semenjak dicabutnya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang menjadi dasar hukum

Undang Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Undang Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (LN Nomor 2 Tahun 1999, TLN Nomor 3809),

Undang Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (LN Nomor 23 Tahun 1999, TLN Nomor 3810),

Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (LN Nomor 24 Tahun 1999, TLN Nomor 3811).

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN Nomor 60 Tahun 1999, TLN Nomor 3839) .

Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (LN Nomor 72 Tahun 1999, TLN Nomor 3848).

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik,
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan, Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 tanggal 15 Pebruari 1946,

Pengumuman Badan Pekerja Komite Nasional Pusat No. 5 dalam Berita Republik Indonesia

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 memakai tahun 1945, sebagaimana diundangkan dalam Lembaran Negara No. 75 Tahun 1959.

Penpres Nomor 7 Tahun 1959, Penpres Nomor 13 Tahun 1959 jo Keppres Nomor 128 Tahun 1961 dan Keppres Nomor 440 Tahun 1961.

Regerings Reglement (RR) dalam Engelbrecht, WA dan EML Engelbrecht, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia*, (Jakarta : PT. Intermedia, 1989), hal. 78.

Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pengukuhan Atas Pembubaran PKI dan Ormas-Ormasnya Serta Larangan Penyebaran Ajaran Marxisme-Komunisme di Indonesia.

Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno karena tidak diterimanya pidato pertanggung-jawaban Presiden yang berjudul Nawaksara dan Pelengkapannya.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1998, dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1998 Pengangkatan Presiden Republik Indonesia sebagai Presiden/Mandatrais MPR masa bakti 1998-2003.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tidak berlakunya UU Partai Politik, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan masih tetap berlaku.

Maklumat Presiden Republik Indonesia dikeluarkan pada tanggal 23 Juli 2001, pada hari Senin dini hari.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2001 tentang Sikap MPR-RI Terhadap Maklumat Presiden RI tanggal 23 Juli 2001 menetapkan bahwa Maklumat Presiden tersebut bertentangan dengan hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Keputusan MPR Nomor 3/MPR/2001 tentang Perubahan jadwal Acara Sidang istimewa MPR RI, agenda Sidang Istimewa dipersingkat waktu penyelenggaraannya yaitu dimulai tanggal 21 Juli 2001 berakhir tanggal 25 Juli 2001.