

## Stagnasi Pemilu Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi dalam Ketatanegaraan Indonesia Menuju Pemilu Ideal

Julman Hente,<sup>1</sup> Siti Fatimah<sup>2</sup>

<sup>12</sup>Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia  
Email: [julman126@gmail.com](mailto:julman126@gmail.com); [siti.fatimah.1@uin-suka.ac.id](mailto:siti.fatimah.1@uin-suka.ac.id)

Penulis Korespondensi: [julman126@gmail.com](mailto:julman126@gmail.com)

**Abstract:** *This study examines the dynamics and stagnation of elections in Indonesia across three major political eras, the Old Order, the New Order, and the Reform Era, from a constitutional law perspective in pursuit of an ideal electoral system. Employing a normative legal research method with statutory, historical, and philosophical approaches, this study identifies that each era left distinct yet interconnected patterns of electoral stagnation. During the Old Order, the 1955 General Election was recognized as the most democratic, with a voter turnout of 91.54%; however, a multi-party system lacking adequate consolidation mechanisms led to severe political fragmentation, ultimately culminating in the imposition of Guided Democracy. During the New Order, six consecutive elections were held from 1971 to 1997. Still, they were democratically hollow, as Golkar consistently won through systematic manipulation that reduced elections to mere instruments of power legitimation. The Reform Era introduced political liberalization and strengthened independent electoral institutions. Yet, new forms of stagnation emerged: oligarchic dominance, rampant money politics, and alleged electoral fraud that continued to undermine electoral integrity through the 2024 General Election. This study concludes that achieving an ideal election requires systemic reformulation encompassing the constitutional strengthening of electoral institution independence, equitable redesign of the electoral system, transparent campaign finance oversight, bureaucratic neutrality, and enhanced civic and political education, so that elections not only fulfill the procedural principles of direct, general, free, secret, honest, and fair voting, but also effectively produce accountable representatives who genuinely reflect the substantive sovereignty of the people.*

**Keywords:** *Electoral Stagnation; Ideal Electoral System; Procedural Democracy; Substantive Democracy; Political Fragmentation*

### ***The Stagnation of Elections in the Old Order, New Order, and Reform Era within Indonesia's Constitutional System Towards an Ideal Election***

**Abstrak:** Penelitian ini mengkaji dinamika dan stagnasi Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia sepanjang tiga era politik utama, yaitu Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi, dalam perspektif ketatanegaraan menuju Pemilu yang ideal. Menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, historis, dan filosofis, studi ini mengidentifikasi bahwa setiap era meninggalkan jejak stagnasi yang berbeda-beda namun saling berkaitan. Pada masa Orde Lama, Pemilu 1955 diakui sebagai Pemilu paling demokratis dengan tingkat partisipasi mencapai 91,54%, Namun, sistem multipartai tanpa mekanisme konsolidasi yang memadai

memicu fragmentasi politik yang berujung pada penerapan demokrasi terpimpin. Pada masa Orde Baru, enam kali penyelenggaraan Pemilu dari 1971 hingga 1997 berlangsung secara teratur, namun semu secara demokratis, karena Golkar selalu memenangkan pemilu melalui rekayasa sistemik yang menjadikan pemilu sekadar instrumen legitimasi kekuasaan. Era Reformasi membuka liberalisasi politik melalui penguatan lembaga penyelenggara pemilu yang independen, namun stagnasi dalam bentuk baru tetap muncul, berupa dominasi oligarki, maraknya politik uang, dan dugaan kecurangan yang mencederai integritas Pemilu hingga Pemilu 2024. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mewujudkan Pemilu yang ideal memerlukan reformulasi sistemik yang mencakup penguatan independensi penyelenggara pemilu secara konstitusional, evaluasi desain sistem Pemilu yang berkeadilan, transparansi pengawasan dana kampanye, netralitas birokrasi, serta peningkatan pendidikan politik masyarakat agar Pemilu tidak hanya memenuhi asas langsung, umum, bebas, dan rahasia, serta jujur dan adil secara prosedural, tetapi juga mampu menghasilkan perwakilan yang akuntabel dan benar-benar merepresentasikan kedaulatan rakyat secara substansial.

**Kata Kunci:** Stagnasi Pemilu; Sistem Pemilu Ideal; Demokrasi Prosedural; Demokrasi Substantif; Fragmentasi Politik

## A. Pendahuluan

Pemilu adalah salah satu alat utama dalam sistem demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih wakil dan pemimpin yang akan mengemban amanah pemerintahan. Sejak kemerdekaan, pemilu memainkan peran penting dalam menentukan arah kebijakan politik dan pembangunan nasional. Meskipun demikian, pelaksanaan Pemilu yang benar-benar ideal, yaitu yang adil, bebas, dan demokratis, sering kali menemui kendala akibat beragam tantangan struktural dan politik. Tantangan ini mencakup aspek-aspek seperti sentralisasi kekuasaan, keterbatasan akses masyarakat terhadap informasi, serta dominasi kelompok elit yang berpengaruh dalam proses Pemilu. Akibatnya, Pemilu di Indonesia di setiap periode politik sering terperangkap dalam situasi yang stagnan, atau tidak berkembang sesuai dengan aspirasi dan ekspektasi rakyat untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih responsif dan inklusif. Mewujudkan Pemilu yang ideal di Indonesia menuntut perubahan sistemik dan kesadaran politik yang lebih kuat dari masyarakat, agar demokrasi yang diinginkan dapat benar-benar terlaksana.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945* (Bandung: CV Mandar Maju, 1993), 17.

Selama masa Orde Lama, Pemilu dilaksanakan dalam konteks politik yang dinamis, namun dengan konflik ideologis yang sangat tajam. Sebagaimana disampaikan oleh Faisal Hilmy Maulida, Pemilu pada periode ini sering kali diwarnai persaingan antarpartai yang memiliki landasan ideologis yang kuat, seperti nasionalisme, agama, dan komunisme. Persaingan ini justru memperburuk stabilitas politik nasional. Pada masa ini, Pemilu hanya berhasil diselenggarakan satu kali, yaitu pada tahun 1955, sementara berbagai agenda Pemilu lainnya terhenti di tengah ketidakpastian dan pergolakan politik yang terus berlangsung. Situasi ini menyebabkan Pemilu di era Orde Lama tidak berhasil menanamkan fondasi yang kuat bagi perkembangan demokrasi yang sehat. Selain itu, ketiadaan mekanisme demokratis yang stabil semakin memperlemah proses politik, sehingga Pemilu lebih menjadi arena konflik ideologi daripada upaya kolektif untuk membangun pemerintahan yang inklusif dan responsif.<sup>2</sup>

Pada Orde Baru, Pemilu dikendalikan secara ketat oleh pemerintah Soeharto, dengan Golkar sebagai partai dominan. Meskipun lebih stabil daripada masa sebelumnya, makna demokratisnya telah hilang. Menurut M. Fadjroel Rachman, stagnasi baru muncul melalui pemusatan kekuasaan negara dan pembatasan yang ketat terhadap partai-partai lain. Modal ekonomi serta narasi stabilitas nasional menjadi kunci keberhasilan Pemilu. Pemilih diarahkan untuk memilih secara seragam dengan pilihan terbatas tanpa alternatif beragam, sehingga Pemilu berfungsi sebagai instrumen legitimasi kekuasaan, bukan wahana aspirasi rakyat. Kebebasan memilih terhalang, dan keterlibatan publik dalam proses demokrasi semakin berkurang.<sup>3</sup>

Dengan terjadinya reformasi pada akhir 1990-an, muncul harapan baru akan penyelenggaraan Pemilu yang lebih demokratis. Namun, Burhanuddin Muhtadi mengungkapkan bahwa meskipun Pemilu menjadi lebih terbuka, tantangan baru muncul dalam bentuk praktik politik uang dan dominasi oligarki. Fenomena politik uang semakin merusak proses demokrasi, di mana kekuatan finansial menjadi faktor

---

<sup>2</sup>Faishal Hilmy Maulida, *Sejarah Pemilu yang Dihilangkan: Pemilihan Umum dalam Kemelut Politik Indonesia Tahun 1950-an* (Yogyakarta: Narasi, 2019), 15.

<sup>3</sup>Fadjroel Rachman, *Indonesia Memilih Presiden: Analisis Kelas Bourdieu terhadap Pemilih Indonesia* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2024), 2.

yang sangat berpengaruh dalam menentukan hasil Pemilu. Dalam keadaan ini, meskipun tingkat partisipasi politik mengalami peningkatan, kualitas Pemilu tetap diragukan karena masih terdapat ketidakadilan dalam akses dan pengaruh yang tidak seimbang antara kelompok elit dan masyarakat luas. Hal ini menunjukkan bahwa perbaikan dalam proses Pemilu tidak hanya memerlukan pembukaan ruang politik, tetapi juga memerlukan langkah konkret untuk mengatasi praktik korupsi dan meningkatkan kesetaraan di antara semua lapisan masyarakat.<sup>4</sup>

Konteks ketatanegaraan, kejumudan Pemilu di Indonesia tercermin dari kegagalan sistem Pemilu dalam menghasilkan perwakilan politik yang efektif, responsif, dan akuntabel di berbagai periode sejarah. Pada masa Orde Lama, penerapan sistem multipartai menyebabkan instabilitas politik; pada masa Orde Baru, dominasi kekuasaan eksekutif melemahkan prinsip-prinsip demokrasi; sedangkan pada masa Reformasi, muncul tantangan baru seperti manipulasi, politik uang, dan lemahnya pengawasan yang mengancam integritas Pemilu. Kondisi ini menegaskan bahwa upaya untuk mencapai Pemilu yang ideal di Indonesia masih membutuhkan perhatian dan pembenahan yang serius.<sup>5</sup>

Adapun dengan memahami dinamika kejumudan Pemilu pada masa Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat demokrasi elektoral di Indonesia serta merumuskan langkah-langkah menuju Pemilu yang ideal. Pemilu yang ideal tidak hanya berpegang pada prinsip langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil, tetapi juga menjamin keadilan, keterwakilan, dan kepercayaan publik terhadap proses politik yang berlangsung. Hal ini penting untuk mendukung pembangunan ketatanegaraan yang demokratis dan berkelanjutan di Indonesia.

Pertanggungjawaban ilmiah penulisan artikel ini dilaksanakan melalui jenis penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, historis, dan filosofis terhadap bahan hukum primer, sekunder, hingga tersier. Penelusuran utama bahan

---

<sup>4</sup>Burhanuddin Muhtadi, *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca Orde Baru* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2024), 59.

<sup>5</sup>Sri Hastuti Puspitasari dan Mahrus Ali, "Strengthening Democratic Elections and Quality in Indonesia," *Sinomics Journal* 1, no. 6 (2023): 799–808, <https://doi.org/10.54443/sj.v1i6.88>.

hukum primer pada konteks penulisan ini adalah berkisar undang-undang yang menjadi dasar hukum pada pemilihan umum era Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi. Keseluruhan bahan hukum dikumpulkan berdasarkan studi kepustakaan yang melibatkan teknik *editing*, *organizing*, dan *concluding*, kemudian dianalisis melalui interpretasi, konstruksi, dan silogisme hukum.

## **B. Pemilu Pada Masa Orde Lama**

Setelah kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Muhammad Hatta berkeinginan untuk segera menyelenggarakan Pemilu guna memilih anggota parlemen dan konstituante di awal tahun 1946. Keinginan ini tercermin dalam Maklumat Wakil Presiden Nomor X yang dikeluarkan pada 3 November 1945, yang mendorong pembentukan partai-partai politik. Langkah tersebut dimaksudkan untuk memberikan ruang bagi aspirasi rakyat dalam sistem demokrasi yang sedang dibangun serta menciptakan dasar yang kuat bagi pemerintahan yang berdaulat dan berbasis partisipasi rakyat.<sup>6</sup>

Namun, pelaksanaan Pemilu terhambat akibat stabilitas keamanan negara yang masih rendah setelah kemerdekaan, ditambah dengan ketiadaan perangkat undang-undang yang mengatur penyelenggaraan Pemilu. Pemilu pertama baru dapat dilaksanakan pada tahun 1955, bertepatan dengan masa Kabinet Burhanuddin Harahap yang mendapatkan dasar yuridis konstitusionalnya dari Pasal 1 ayat (2), Pasal 35, dan Pasal 57 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950). Pemilu ini sering dijadikan sebagai referensi untuk Pemilu yang menggunakan sistem multipartai di Indonesia dan menjadi Pemilu nasional pertama yang dilaksanakan dengan aman dan damai. Peserta Pemilu 1955 terdiri dari partai politik dan juga calon perorangan, meskipun pada akhirnya tidak ada calon perorangan yang berhasil memenangkan kursi, baik dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Konstituante. Partai politik peserta Pemilu 1955 mencantumkan nama calon legislatif mereka, sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan DPR. Sistem Pemilu yang diterapkan pada

---

<sup>6</sup>Maulida, *Sejarah Pemilu yang Dihilangkan: Pemilihan Umum dalam Kemelut Politik Indonesia Tahun 1950-an*.

Pemilu 1955 adalah sistem proporsional terbuka. Hal ini terlihat dalam Pasal 15 UU No. 7 Tahun 1953 ayat (1), yang menetapkan adanya 16 daerah pemilihan, di mana pada ayat (2) disebutkan bahwa setiap daerah pemilihan akan memilih anggota Konstituante dan DPR berdasarkan jumlah penduduk di daerah tersebut. Karakteristik sistem terbuka ini terlihat dari mekanisme pemilihannya, di mana dalam Pasal 67 dijelaskan bahwa pemilih memberikan suara untuk daftar partai dengan menusuk tanda gambar partai tersebut, sementara untuk calon perorangan, pemilih menuliskan nomor daftar serta nama calon yang dipilih (Pasal 67 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 1953).<sup>7</sup>

Salah satu syarat agar Pemilu dapat diselenggarakan secara demokratis adalah adanya komite pemilihan yang bersifat independen. Pada Pemilu 1955, pemilihan dilakukan oleh lembaga bernama Panitia Pemilihan. Panitia Pemilihan yang berada di Ibukota Negara ditunjuk oleh Presiden dengan nama Panitia Pemilihan Indonesia. Di setiap daerah pemilihan juga ada panitia pemilihan yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman, disebut Panitia Pemilihan Daerah, sementara di tingkat kabupaten panitia tersebut ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri sebagai Panitia Pemilihan Kabupaten. Di tingkat kecamatan terdapat Panitia Pemungutan Suara, dan di tingkat desa terdapat Panitia Pendaftaran Pemilih. Meskipun kewenangan untuk menunjuk ketua dan anggota panitia pemilihan ada pada eksekutif (Presiden, Menteri Kehakiman, dan Menteri Dalam Negeri), dalam praktiknya panitia pemilihan dapat bekerja secara independen, tanpa tekanan untuk memenangkan partai pemerintah yang sedang berkuasa, meskipun mereka ditunjuk oleh Presiden dan Menteri. Selain itu, Pemilu 1955 juga memiliki sistem pendaftaran pemilih yang baik, yang dilakukan oleh panitia pendaftaran pemilih di tingkat desa, yang kemudian mengumumkan daftar tersebut kepada masyarakat selama 30 hari. Jika ada warga yang belum terdaftar, tenggat waktu 30 hari ini memberi kesempatan bagi mereka untuk mendaftar. Ketentuan ini bertujuan untuk menghindari adanya warga yang memenuhi syarat sebagai pemilih, namun tidak tercatat. Aturan lain menyatakan bahwa pemilih yang memiliki lebih dari

---

<sup>7</sup>Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999), 14.

satu tempat tinggal harus memilih salah satu tempat tinggal sebagai lokasi untuk menggunakan hak pilihnya, guna mencegah pendaftaran ganda dan mengurangi kemungkinan kecurangan, seperti memilih di lebih dari satu tempat.<sup>8</sup>

Dari segi partisipasi masyarakat, Pemilu 1955 untuk memilih anggota DPR yang dilaksanakan pada 29 September 1955 diikuti oleh lebih dari 39 juta rakyat Indonesia, dengan sekitar 91,54% memberikan suara. Sekitar 2,5% dari yang terdaftar telah meninggal dunia antara periode pendaftaran dan hari pemilihan, sehingga hanya 6% pemilih yang tidak menggunakan hak pilih. Dari suara yang masuk, 87,65% dinyatakan sah. Pada pemilihan anggota Badan Konstituante yang berlangsung pada bulan Desember, tingkat partisipasi juga tinggi, dengan sekitar 90% pemilih menggunakan hak pilih. Tingginya partisipasi ini menunjukkan antusiasme masyarakat dalam membangun demokrasi melalui Pemilu.<sup>9</sup>

Namun, Pemilu 1955 tidak luput dari masalah. Adnan Buyung Nasution mencatat bahwa kampanye besar-besaran, yang sudah dimulai sejak tahun 1953 hingga menjelang Pemilu memicu berbagai pertentangan. Salah satu pemicunya adalah pidato Soekarno di Amuntai, Kalimantan, yang secara terbuka menentang pembentukan negara Republik Indonesia berdasarkan Islam. Meskipun secara umum Pemilu 1955 berjalan baik, ada tindakan yang kurang demokratis dari beberapa partai politik melalui oknum-oknumnya. Misalnya, terdapat laporan tekanan dari pihak Masyumi terhadap pemilih di beberapa wilayah Aceh dan Jawa Barat, serta intimidasi yang dilakukan oleh Lurah-Lurah Partai Nasional Indonesia (PNI) beserta pembantunya di Jawa Tengah dan Jawa Timur.<sup>10</sup> Kemudian pada akhirnya, terdapat pemakluman terhadap sisi negatif dari Pemilu 1955, karena merupakan Pemilu Nasional pertama bagi bangsa Indonesia dan merupakan langkah awal dalam membentuk pemerintahan yang demokratis serta menjadi preseden positif bagi perkembangan semangat demokrasi di Indonesia.

---

<sup>8</sup>Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-4 (Jakarta: Gramedia, 2007), 128.

<sup>9</sup>Abdul Majid, dan Arif Sugitanata, "Sistem Pemilu Sebagai Wujud Demokrasi di Indonesia: Antara Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi," *Qaumiyah: Jurnal Hukum Tata Negara* 2, no. 1 (2021): 1–21, <https://doi.org/10.24239/qaumiyah.v2i1.18>.

<sup>10</sup>Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*, Cetakan Ke-2 (Jakarta: Grafiti, 2001), h. 30.

### C. Pemilu Pada Masa Orde Baru

Orde Baru, sebagai istilah yang melekat pada rezim pengganti Soekarno, memiliki keinginan kuat untuk tampil berbeda dari Orde Lama, yang sejak 1959 mulai menunjukkan kecenderungan otoriter. Rezim Orde Baru melakukan berbagai rekayasa politik, salah satu yang terpenting, menurut Mohtar Mas'ood, adalah rekayasa politik tahun 1969 yang menggabungkan ratusan kelompok fungsional, termasuk pegawai negeri, ke dalam Partai Golkar. Namun, Orde Baru bukanlah sepenuhnya antitesis Orde Lama. Dalam aspek sistem dan kebijakan politik yang cenderung otoriter dan monopolistik, Orde Baru justru merupakan kelanjutan dari Orde Lama. Tujuan utama Orde Baru adalah menciptakan stabilitas politik dan pembangunan ekonomi melalui mekanisme politik yang tidak memungkinkan terjadinya koreksi. Format politiknya cenderung tidak berpihak pada rakyat dan sering melanggar prinsip-prinsip ideal republik.<sup>11</sup>

Ciri khas Orde Baru lainnya adalah perilaku partai dan lembaga perwakilan yang mendukung status quo. Organisasi politik dan parlemen menunjukkan loyalitas yang tinggi kepada Presiden Soeharto, dengan "penggusuran" kader politik yang kritis dari posisi penting di partai politik dan di DPR. Lembaga politik lebih berfokus pada kepentingan jangka pendek daripada kepentingan jangka panjang. Orde Baru juga melahirkan kekuatan politik yang solid, yaitu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), terutama Angkatan Darat. Rezim ini memperkuat negara dalam menangani berbagai konflik dengan tiga strategi: pertama, menempatkan kekuatan pemerintah secara dominan di DPR; kedua, menyederhanakan sistem kepartaian; dan ketiga, menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Komposisi DPR diatur sedemikian rupa untuk mencegah disintegrasi. Organisasi politik, khususnya partai politik, ditata kembali karena pada masa Orde Lama, berbagai organisasi politik yang mewakili kepentingan primordial sering kali memicu konflik untuk mencapai dominasi.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1995), h. 76.

<sup>12</sup>Arbi Sanit, *Sistem Kepartaian dan Perwakilan Orde Baru: Masalah dan Prospeknya* (Jakarta: Gramedia, 1995), 39-40.

Orde Baru memprioritaskan pembangunan ekonomi daripada politik, karena ekonomi yang kuat dan stabil akan menjauhkan Indonesia dari kemiskinan dan keterbelakangan. Kestabilan ekonomi dianggap mampu mengurangi ancaman komunisme, yang akan tumbuh subur jika rakyat hidup dalam kelaparan. Pembangunan ekonomi Orde Baru juga disertai dengan penciptaan stabilitas melalui pendekatan keamanan yang ketat. Oleh sebab itu, tidaklah mengherankan jika perjalanan Orde Baru meninggalkan sejumlah catatan kelam yang oleh sebagian masyarakat Indonesia dianggap sebagai bentuk penindasan yang sangat sistematis. Obsesi Orde Baru untuk membangun ekonomi yang kuat, dengan fokus utama pada pembangunan ekonomi, membuat rezim ini mengambil sikap tertentu dalam pelaksanaan Pemilu. Pemilu memang harus dilaksanakan sesuai tuntutan konstitusi, namun pemerintah harus menjamin kelancaran pelaksanaan Pemilu. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah dapat mendominasi lembaga permusyawaratan dan perwakilan demi membangun negara dalam situasi politik yang stabil.<sup>13</sup>

Orde Baru memiliki beberapa karakteristik utama, yaitu: *Pertama*, lembaga kepresidenan yang sangat dominan, tanpa tandingan, terutama dalam pembentukan format politik, karena memiliki sumber daya politik yang besar untuk mengendalikan proses politik. Lembaga ini bahkan dapat mengontrol rekrutmen politik di berbagai institusi, seperti lembaga tinggi negara, birokrasi, partai politik, organisasi masyarakat, dan organisasi ekonomi. Khususnya dalam rekrutmen di partai politik, Orde Baru menerapkan kebijakan bahwa pemimpin partai yang kritis atau menentang pemerintah tidak akan diberi kesempatan memimpin; hanya mereka yang akomodatif terhadap pemerintah yang diizinkan memimpin partai; *Kedua*, rendahnya kesetaraan antara lembaga-lembaga negara; *Ketiga*, rekrutmen politik yang tertutup; *Keempat*, birokrasi berfungsi sebagai instrumen kekuasaan; *Kelima*, kebijakan publik yang kurang transparan; *Keenam*, sentralisasi kekuasaan; *Ketujuh*, rendahnya implementasi HAM; dan *Kedelapan*, sistem peradilan yang kurang independen.

---

<sup>13</sup>Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2000), 148-149.

Selama masa Orde Baru, Pemilu dilaksanakan sebanyak enam kali (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997) dengan menggunakan dasar hukum yang berbeda. Pemilu tahun 1971 berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Untuk Pemilu 1977, dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969. Pemilu tahun 1982 didasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975. Sementara itu, Pemilu tahun 1987, 1992, dan 1997 berlandaskan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985. Meskipun diatur oleh peraturan yang berbeda, secara umum UU Pemilu selama masa Orde Baru mencerminkan karakter produk hukum yang ortodoks, elitis, dan konservatif. Produk hukum ini lebih mencerminkan visi politik elit pemerintahan, mengutamakan kepentingan pemerintah, dan bersifat positivis-instrumentalis. Secara umum, Pemilu Orde Baru juga menghasilkan pola keseimbangan kekuatan politik yang khas dan terjaga, dengan Golkar selalu muncul sebagai pemenang dengan perolehan suara mutlak (di atas 50%).<sup>14</sup>

Pada Pemilu 1971, Golkar berhasil meraih 62,56% suara pemilih dan menguasai 65,56% kursi DPR. Pada Pemilu 1977, Golkar memperoleh 62,11% suara dan 64,44% kursi di DPR. Di Pemilu 1982, Golkar memperoleh 64,34% suara dan menguasai 60,50% kursi DPR. Kemudian, pada Pemilu 1987, Golkar memperoleh 73,16% suara dan 74,75% kursi di DPR, dan pada Pemilu 1992, Golkar memperoleh 68,10% suara serta 70,50% kursi DPR. Keberhasilan beruntun Golkar dalam setiap Pemilu memunculkan banyak pertanyaan mengenai bagaimana mereka terus menduduki posisi puncak, dengan dugaan bahwa kemenangan ini diperoleh melalui cara-cara yang kurang jujur dan tidak adil. Selain itu, Pemilu Orde Baru juga mencatat tingginya tingkat partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih, yang pada dasarnya dapat menjadi preseden baik bagi iklim demokrasi politik di Indonesia. Namun, partisipasi yang benar-benar berkontribusi positif pada demokrasi adalah

---

<sup>14</sup>Mahfud MD, *Hukum dan Politik di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 2013), 322.

yang meluas, bebas dari diskriminasi, dan dilaksanakan dengan kebebasan penuh dalam memilih. Jika meningkatnya partisipasi terjadi karena mobilisasi, intimidasi, atau ketakutan terhadap ancaman dari rezim berkuasa, maka partisipasi ini hanya menjadi kamufase yang dapat menghambat tujuan demokrasi.<sup>15</sup>

Sistem proporsional yang diterapkan dalam Pemilu Orde Baru memiliki beberapa kelemahan, yaitu: *Pertama*, dari segi asas keterwakilan, wakil-wakil yang diajukan oleh partai tidak terikat pada ketentuan domisili, sehingga memungkinkan seorang wakil rakyat mewakili daerah yang bukan asal atau tempat tinggalnya; *Kedua*, dari segi hubungan antara wakil dan konstituennya, sistem proporsional dalam Pemilu Orde Baru menciptakan hubungan yang renggang antara rakyat dan wakilnya. Disebabkan oleh hubungan yang hanya berlangsung melalui partai, rakyat tidak memiliki akses langsung untuk mengontrol wakilnya; *ketiga*, sistem proporsional berbasis wilayah menyebabkan kesenjangan antardaerah. Komposisi DPR didominasi oleh wakil-wakil dari daerah berpenduduk padat, sehingga kebijakan pembangunan lebih berfokus pada wilayah tertentu.<sup>16</sup>

Selain itu, sistem kepartaian dalam Pemilu Orde Baru menunjukkan stabilitas politik. Kebijakan yang membatasi jumlah partai menjadi tiga, partai yang memenangkan Pemilu memiliki kemudahan lebih besar dalam memobilisasi massa untuk Pemilu berikutnya. Stabilitas ini menjadi kurang berarti jika hak politik rakyat ditekan, karena partai-partai politik pada akhirnya tidak lagi sejalan dengan aspirasi masyarakat dan hanya mempertahankan status quo. Dengan demikian, sistem partai yang terbatas akan sia-sia jika partai-partai tersebut tidak lagi mampu menyalurkan keinginan rakyat. Dari segi teknis pelaksanaan, jajak pendapat tentang Pemilu Orde Baru menunjukkan beberapa kelemahan, yaitu: *Pertama*, ada campur tangan birokrasi yang memengaruhi pilihan rakyat; *Kedua*, panitia Pemilu tidak independen dan condong berpihak pada salah satu kontestan; *Ketiga*, persaingan antarkontestan tidak bebas; *Keempat*, rakyat tidak memiliki kebebasan penuh untuk mendiskusikan dan menentukan pilihannya. *Kelima*, penghitungan suara dilakukan dengan tidak jujur;

---

<sup>15</sup>Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2009), 19-20.

<sup>16</sup>Indria Samego, *Dinamika Kedaulatan Rakyat: Dilema-Dilema dalam Pemilu, Sistem Kepartaian dan Lembaga Perwakilan* (Jakarta: Pustaka Cidesindo, 1997), 66-67.

dan *Keenam*, tidak semua kontestan bebas berkampanye. Kelemahan-kelemahan ini perlu dipelajari untuk memperbaiki penyelenggaraan Pemilu di Indonesia di masa mendatang.<sup>17</sup>

Penyelenggaraan Pemilu pada masa Orde Baru kerap menuai kritik. Pemilu Orde Baru belum membangkitkan kesadaran kolektif rakyat akan hak-hak politik. Kritikan William Liddle, melalui penelitian kualitatifnya terhadap Pemilu-Pemilu Orde Baru, menyatakan bahwa Pemilu belum berfungsi sebagai alat yang memadai untuk mengukur suara rakyat. Pemilu dijalankan melalui proses tersentralisasi di bawah kendali birokrasi, yang tidak hanya mengatur hampir seluruh tahapan Pemilu tetapi juga berkepentingan untuk memastikan kemenangan partai pemerintah. Kompetisi ditekan, dan pandangan yang beragam tidak memiliki tempat yang cukup. Pemilu Orde Baru memang diadakan secara teratur, dan dalam perspektif demokrasi, keteraturan Pemilu adalah syarat formal sebuah negara demokrasi. Namun, keteraturan ini tidak serta-merta menjamin keberlangsungan demokrasi. Jika keteraturan Pemilu hanya dijalankan sebagai ritual politik, maka Pemilu tersebut kehilangan jiwa sejatinya dan hanya menjadi rutinitas tanpa berdampak pada sistem politik.<sup>18</sup> Hikam menyatakan bahwa hasil Pemilu Orde Baru tidak ditujukan untuk mengubah sistem politik, melainkan untuk memperkuat dan melegitimasi sistem yang sudah ada. Dalam setiap Pemilu Orde Baru, Golkar dan partai-partai lainnya selalu mencalonkan Soeharto sebagai Presiden. Karena itu, Pemilu di Indonesia pada masa Orde Baru lebih dianggap sebagai kewajiban daripada hak bagi warga negara.<sup>19</sup>

#### **D. Pemilu Pada Masa Reformasi**

##### **1. Pemilu Tahun 1999**

Pemilu tahun 1999 menjadi pemilu pertama setelah era reformasi. Sejak runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, Pemilu masa ini membawa nuansa baru dalam demokrasi elektoral Indonesia. Hal ini disebabkan oleh munculnya partai-partai

---

<sup>17</sup>Mohammad AS Hikam, *Pemilihan Umum dan Legitimasi Politik* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), 55.

<sup>18</sup>Eep Saifullah Fatah, *Pemilu dan Demokratisasi, Evaluasi terhadap Pemilu-Pemilu Orde Baru* (Bandung: Mizan, 1997), 19-20.

<sup>19</sup>Hikam, *Pemilihan Umum dan Legitimasi Politik*, 21-22.

politik baru yang berpartisipasi dan bersaing dalam Pemilu. Terdapat 48 partai politik yang ikut dalam Pemilu 1999 yang juga disebut sebagai Pemilu transisi menuju Pemilu yang demokratis. Pemilu ini diselenggarakan dalam waktu singkat, kurang dari 5 bulan. Menurut Pamungkas, Pemilu 1999 merupakan antitesis dari Pemilu-Pemilu di era Orde Baru. Hal ini dalam dua aspek: *Pertama*, Pemilu 1999 membuka liberalisasi politik yang menghasilkan 48 partai politik, jauh berbeda dari Pemilu di era Orde Baru, khususnya pada tahun 1997, yang hanya memiliki 3 peserta; *Kedua*, Pemilu 1999 berupaya menerapkan prinsip *luber jurdil* (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil), sementara Pemilu di era Orde Baru lebih mengutamakan aspek *luber* dan mengabaikan prinsip *jurdil*. Selain itu, Pemilu 1999 mewujudkan netralitas birokrasi, berbeda dari Pemilu Orde Baru, ketika birokrasi menjadi alat politik bagi Golkar.<sup>20</sup>

Hal tersebut di atas menunjukkan adanya perbedaan mendasar antara pelaksanaan Pemilu 1999 dan Pemilu di era Orde Baru. Antusiasme politik bahkan hampir disamakan dengan Pemilu 1955, yang merupakan Pemilu pertama di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh banyaknya partai politik yang muncul serta antusiasme masyarakat untuk berpartisipasi dalam politik. Di kalangan masyarakat, pemilih rela berkorban, baik materiil maupun nonmateriil, demi memperjuangkan idealisme mereka. Tingkat partisipasi pemilih dalam Pemilu 1999 mencapai 90 persen. Di tengah euforia runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, desakan dari aktor politik agar Pemilu segera dilaksanakan menjadi agenda politik yang diprioritaskan. Hal ini dimaksudkan untuk membangun sistem politik yang demokratis, dengan Pemilu sebagai instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, sehingga kehendak rakyat dapat menjadi kontrol politik terhadap pemerintahan. Ini sesuai dengan amanat konstitusi dan prinsip-prinsip demokrasi. Namun, dalam evaluasi Pemilu 1999, terdapat beberapa catatan kekurangan yang perlu dibenahi, termasuk fakta bahwa 26 partai politik tidak menandatangani hasil Pemilu.

---

<sup>20</sup>Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia* (Yogyakarta: Institute Democracy and Welfare, 2011), 27.

Dasar regulasi Pemilu 1999 tertuang dalam sejumlah undang-undang di bidang politik, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sistem Pemilu menjadi penting bagi partai politik dan para pemangku kepentingan dalam bersaing memperebutkan jabatan politik, serta menjadi topik perdebatan terkait sistem mana yang paling sesuai diterapkan di Indonesia, apakah pluralitas/mayoritas, sistem proporsional, sistem campuran, atau sistem lainnya. Upaya merumuskan sistem Pemilu yang sesuai dilakukan di lembaga parlemen dan dimuat dalam rancangan Undang-Undang Politik yang disusun oleh Tim Tujuh bentukan Presiden Habibie (termasuk Ryas Rasyid, Ramlan Surbakti, Andi Malarangeng, Afan Gaffar, Djohermansyah Djohan, Luthfi Mutty, dan Anas Urbaningrum). Selama sidang, isu sistem pemilihan terus berkembang. Tim Tujuh mengusulkan sistem *First Past The Post* (FPTP) atau pluralitas sederhana untuk menciptakan DPR yang lebih akuntabel, yang kemudian dikombinasikan dengan sistem proporsional sehingga menjadi sistem Pemilu hibrida. Namun, usulan sistem hibrida ini tidak berhasil diterapkan. DPR cenderung mempertahankan sistem perwakilan proporsional lama, dengan Golkar mendukung tawaran Tim Tujuh, sementara Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) menolaknya dengan alasan masing-masing. Keputusan akhirnya adalah mempertahankan sistem perwakilan proporsional sebagai sistem Pemilu yang diterapkan pada Pemilu 1999.<sup>21</sup>

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dalam Pasal 1 ayat (7), menyatakan bahwa "Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar." Selain itu, di Pasal 4 ayat (1) ditegaskan bahwa setiap daerah tingkat II setidaknya mendapatkan satu kursi di DPR RI, yang bunyinya adalah, "Jumlah kursi Anggota DPR untuk setiap Daerah Pemilihan ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk di daerah tingkat I, dengan

---

<sup>21</sup>Siti Waridah, *Sejarah Nasional dan Umum* (Yogyakarta: Bumi Aksara, 2003), 68.

ketentuan setiap daerah tingkat II mendapat sekurang-kurangnya satu kursi.” Adapun untuk pembagian daerah pemilihan DPR RI dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a, bahwa “Untuk pemilihan Anggota DPR, Daerah Pemilihannya adalah Daerah Tingkat I.” Ambang batas atau *electoral threshold* menjadi penting dalam pembahasan sistem Pemilu 1999. Hal ini muncul dalam upaya desain kelembagaan untuk menciptakan sistem multipartai yang lebih sederhana melalui aturan Pemilu (*electoral rules*). Hal ini menjadi perhatian dalam penyusunan undang-undang politik di DPR, meskipun ambang batas tersebut tidak dimasukkan secara resmi ke dalam substansi undang-undang Pemilu. Namun, dalam penerapannya terdapat gambaran ambang batas sebesar 2 persen. Berdasarkan hasil Pemilu 1999 dengan 48 partai peserta, aturan ini akan membatasi hanya 6 partai yang memenuhi syarat untuk mengikuti Pemilu 2004, yaitu PDIP, Golkar, PPP, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Bulan Bintang (PBB).

## 2. Pemilu Tahun 2004

Pemilu 2004 merupakan Pemilu kedua setelah reformasi, menyusul Pemilu 1999, dan dianggap sebagai Pemilu transisi demokrasi pasca-amandemen konstitusi. Amandemen konstitusi yang terjadi pada 1999, 2000, 2001, dan 2002 menciptakan dinamika politik yang berbeda dari sebelumnya, terutama dalam upaya konsolidasi demokrasi yang dilakukan oleh para aktor politik dalam kompetisi antipartai. Pelaksanaan Pemilu 2004 juga belajar dari kekurangan Pemilu 1999, dengan harapan bisa menjadi Pemilu yang lebih berkualitas. Pamungkas mengidentifikasi beberapa perubahan dalam Pemilu 2004 dibandingkan Pemilu sebelumnya, yaitu: *Pertama*, militer tidak lagi memiliki kursi di lembaga perwakilan karena posisi netral yang harus dijaga; *Kedua*, hadirnya lembaga penyelenggara Pemilu yang independen, tetap, dan berskala nasional, dengan anggota komisioner yang bebas dari keterkaitan dengan pemerintah atau organisasi lainnya; *Ketiga*, Pemilu ini menggunakan sumber daya dalam jumlah besar, terutama terkait pembiayaannya; *Keempat*, terdapat peningkatan penggunaan survei opini publik dan *quick count* sebagai metode dalam Pemilu. Ini menunjukkan adanya perubahan dalam pelaksanaan Pemilu 2004 untuk menciptakan Pemilu yang lebih tertib. Pemilu 2004 diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2003 yang disusun sesuai dengan kondisi politik saat itu serta tujuan Pemilu. Perubahan dari undang-undang sebelumnya adalah penggantian sistem Pemilu dari proporsional tertutup menjadi proporsional terbuka. Sistem ini juga disebut sebagai sistem semi-terbuka karena masih memberi partai ruang untuk menentukan siapa yang layak duduk di parlemen melalui nomor urut. Hal ini membuat nomor urut menjadi incaran penting bagi para calon legislatif. Sistem ini keterwakilan dalam lembaga perwakilan. Penyusunan undang-undang ini merupakan hasil kompromi karena Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Golkar, dan PPP secara terang-terangan menolak sistem daftar terbuka dengan alasan bahwa penentuan calon legislatif merupakan hak partai.<sup>22</sup>

Daerah pemilihan pada Pemilu 2004 mengalami perubahan dibandingkan dengan Pemilu 1999. Jika pada Pemilu 1999 provinsi menjadi dasar penentuan daerah pemilihan, dengan mempertimbangkan kabupaten atau kota, maka pada Pemilu 2004 fokus penetapan daerah pemilihan dialihkan ke wilayah yang lebih kecil. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Pasal 46 ayat (2), Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan daerah pemilihan untuk anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dengan ketentuan bahwa setiap daerah pemilihan memperoleh 3 hingga 12 kursi. Pasal 46 ayat (1) huruf a juga menyatakan bahwa daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian dari provinsi, sehingga satu provinsi dapat memiliki beberapa daerah pemilihan. Oleh karena itu, provinsi-provinsi dengan jumlah penduduk besar memiliki beberapa daerah pemilihan. Ambang batas (*electoral threshold*) menjadi perhatian pemerintah dan DPR dalam menata sistem kepartaian dan pemerintahan. Meski tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Pemilu 1999, ambang batas diterapkan sebesar 2%, sehingga hanya 6 partai yang dapat mengikuti Pemilu 2004, yakni PDIP, Golkar, PKB, PPP, PAN, dan PBB. Pada Pemilu 2004, ambang batas dinaikkan menjadi 3%, sebagaimana diatur dalam Pasal 142 UU Nomor 23 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilu 1999 yang mendapatkan setidaknya 2% kursi DPR atau 3% kursi DPRD provinsi atau kabupaten/kota, yang tersebar di setengah provinsi dan

---

<sup>22</sup>Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, 49.

kabupaten/kota di Indonesia, akan ditetapkan sebagai partai peserta Pemilu setelah 1999. Kenaikan ambang batas ini bertujuan untuk memperkuat sistem kepartaian di Indonesia agar lebih efektif dalam menjalankan pemerintahan.<sup>23</sup>

### 3. Pemilu Tahun 2009

Ada tiga jenis Pemilu, yaitu Pemilu untuk DPR, DPD, dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilu DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional terbuka, sementara DPD menggunakan sistem proporsional tertutup. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilu 2009 dikelola oleh KPU sebagai lembaga nasional yang tetap dan independen. Pada Pemilu 2009, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) berubah menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan kode etik disupervisi oleh Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU).<sup>24</sup>

Pemilu Legislatif 2009 dilaksanakan untuk memilih 560 anggota DPR, 132 anggota DPD, serta anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota periode 2009-2014. Pemungutan suara berlangsung serentak di seluruh Indonesia pada 9 April 2009 dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilu DPR dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka berdasarkan jumlah daerah pemilihan, dengan peserta berupa partai politik. Ini adalah Pemilu pertama di mana calon terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak, bukan urutan nomor calon (pemilih memilih calon anggota DPR, bukan hanya partai). Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia 2009 (Pilpres 2009) dilaksanakan pada 8 Juli 2009 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden periode 2009-2014. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden

---

<sup>23</sup>Jovano Deivid Oleyver Palnewen dan Murniyati Yanur, "Penerapan Sistem Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi," *Wacana: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Interdisiplin* 9, no. 2 (2022): 502–20, <https://doi.org/10.37304/wacana.v9i2.7766>.

<sup>24</sup>Fitria Barokah et al., "Disrupsi Politik: Peluang dan Tantangan Partai Politik Baru Jelang Pemilu 2024," *Nahkoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 21, no. 1 (2022): 1–13, <https://doi.org/10.35967/njip.v21i.273>.

diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih minimal 20% kursi DPR atau 25% suara sah nasional dalam Pemilu Anggota DPR 2009.<sup>25</sup>

#### 4. Pemilu Tahun 2014

Pemilu tahun 2014 adalah pemilu ke-11 yang digelar sejak era reformasi. Pemilu diadakan dalam dua tahap, pada 9 April 2014 untuk memilih anggota legislatif, dan pada 9 Juli 2014 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu legislatif 2014 menggunakan sistem proporsional terbuka yang membuat partai politik kesulitan mengendalikan calon legislatif. Persaingan antarcalon dalam partai yang saling bersaing menyebabkan mereka bergerak secara independen tanpa kontrol dari partai. Sistem proporsional terbuka ini juga memicu tingginya praktik politik uang di masyarakat. Pada 2014, pemilihan legislatif (Pileg) dan pemilihan presiden (Pilpres) digelar terpisah, dengan Pileg pada 9 April 2014, disusul Pilpres tiga bulan kemudian pada 9 Juli 2014. Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden, yang sebelumnya mengatur agar Pemilihan Presiden digelar tiga bulan setelah Pemilihan Legislatif. Pemilu 2014, terdapat 12 partai politik nasional dan 3 partai lokal Aceh yang ikut serta. *Presidential Threshold* ditetapkan berdasarkan hasil Pileg sebelumnya, dengan syarat bahwa partai atau koalisi partai harus memiliki 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Ketentuan ini menyebabkan PBB dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) gagal lolos karena tidak mencapai ambang batas 3,5%, dengan PBB memperoleh 1,46% suara dan PKPI 0,91%. Pemilu 2014 menggunakan metode BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) atau metode *Kuota Hare* untuk menentukan jumlah kursi.<sup>26</sup>

#### 5. Pemilu Tahun 2019

Indonesia menyelenggarakan Pemilu Serentak pertama pada 17 April 2019, mencakup Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden secara bersamaan, sesuai dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Tujuan putusan ini

---

<sup>25</sup>Mochtar Pabottinggi, *Menantang Pemilu Umum Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), 14.

<sup>26</sup>Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Edisi Ke-6 (Jakarta: Kencana, 2019), 9.

adalah agar Pemilu lebih efisien dan anggaran negara dapat dihemat. Penyelenggaraan serentak Pemilu legislatif dan presiden pada 2019 memberi insentif bagi pemilih untuk memilih presiden dan partai yang sama dalam sistem proporsional tertutup, yang dikenal sebagai efek *coattail*. Namun, jika sistem proporsional terbuka digunakan, fenomena pemilih yang membagi suara (*split voters*) lebih terjadi karena tokoh-tokoh di Pemilu tersebut akan menarik pemilih berdasarkan popularitas, meskipun calon presiden dan legislatif yang dipilih berasal dari partai berbeda. Pada Pemilu 2019, KPU menetapkan 80 daerah pemilihan (Dapil) untuk anggota DPR, meningkat dari 77 dapil pada Pemilu 2014. Tambahan dapil tersebut terdapat di tiga wilayah, yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Utara, dan Nusa Tenggara Barat. Dalam Pemilu Serentak 2019, pemilih harus membawa lima surat suara ke bilik suara, yaitu untuk memilih anggota DPRD tingkat kabupaten/kota, DPRD tingkat provinsi, DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden. Jumlah partai politik yang mengikuti Pemilu 2019 berbeda dari Pemilu 2014, dan aturan *Presidential Threshold*, yang menjadi syarat bagi partai untuk mengusung pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden pada Pemilu 2019, juga diperbarui.<sup>27</sup>

#### 6. Pemilu Tahun 2024

Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden 2024 merupakan hasil dari penyusunan aturan yang dimulai dari Rancangan Undang-Undang Pemilu, yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 oleh DPR dan diresmikan oleh Presiden Joko Widodo. Undang-undang ini menjadi dasar hukum bagi Pemilu serentak yang melibatkan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden/Wakil Presiden. Pemilu 2024 diadakan pada 14 Februari, ketika masyarakat memberikan suaranya meski terdapat berbagai polemik selama masa kampanye yang memerlukan perhatian dari pengawas Pemilu. Setelah amandemen UUD 1945, terjadi perubahan signifikan dalam struktur kelembagaan negara. Beberapa lembaga seperti MPR dan Presiden mengalami pembatasan kekuasaan, termasuk masa jabatan yang kini dibatasi maksimal dua periode.

---

<sup>27</sup>Rosita Tryas Fitriana dan Winarno Budyatmojo, "Analisis Dampak Penundaan Pemilu 2024," *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, no. 2 (2022): 214–20, <https://doi.org/10.13057/sovereignty.v1i2.224>.

Sebaliknya, DPR memperoleh penguatan wewenang. Selain itu, dibentuk lembaga baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Komisi Yudisial (KY). Pembatasan kekuasaan ini bertujuan untuk melindungi hak-hak warga negara dan mencegah penyalahgunaan wewenang. Revisi Pasal 7 UUD 1945 menetapkan batas waktu jabatan Presiden dan Wakil Presiden, namun pembatasan tersebut tidak berlaku bagi anggota legislatif seperti DPR dan DPD.

Adapun ada beberapa dugaan pelanggaran dalam Pemilu 2024, yaitu:

- a. Dugaan kecurangan surat suara yang sudah tercoblos sebelum pemungutan suara dimulai menunjukkan keterlibatan pihak tertentu untuk memenangkan salah satu kandidat.
- b. Terjadi kekurangan surat suara di Jawa Barat, sehingga Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) terpaksa mengambilnya dari Tempat Pemungutan Suara (TPS) lain.
- c. Kasus kecurangan di Aceh: seorang wanita ketahuan membawa surat suara yang sudah tercoblos untuk Pemilihan DPR.
- d. Pelanggaran di Aceh: Bawaslu mencatat 15 pelanggaran di berbagai TPS, termasuk intimidasi yang berujung pada pemungutan suara ulang.<sup>28</sup>

Bentuk kecurangan dalam pemilu pada tahun 2024 sangat membutuhkan penegakan hukum yang bertujuan menerapkan aturan secara efektif, sehingga menjadi pedoman dalam hubungan antara hukum dan masyarakat serta memastikan proses pemilu berjalan dengan adil. UU Pemilu harus mampu melindungi siklus politik dari berbagai bentuk pelanggaran, hambatan, pesimisme, kepentingan pribadi, manipulasi, kecurangan, teror, serta segala aksi atau praktik yang melanggar hukum dan melemahkan integritas. Penerapan sanksi, baik yang bersifat administratif maupun pidana, perlu diberikan kepada pihak-pihak pengambil keputusan politik dan pakar regulasi yang melanggar aturan. Langkah ini penting untuk menjaga kejujuran dan kepercayaan publik terhadap proses demokrasi mayoritas, serta memastikan pemilu

---

<sup>28</sup>Kuswan Hadji et al., "Polemik dalam Pelaksanaan Pemilu 2024," *Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 2, no. 5 (2024): 377–80, <https://doi.org/10.5281/zenodo.11480237>.

berlangsung adil, transparan, dan bebas dari dampak negatif yang dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap institusi yang berintegritas.

Adapun untuk mencapai pemilu yang ideal ada beberapa pengaturan guna menuju pemilu yang ideal dengan mengedepankan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, yaitu:

- a. Penegakan yang independen dan transparan oleh KPU dan Bawaslu, di mana KPU harus beroperasi sebagai lembaga yang independen dan bebas dari intervensi politik.
- b. Sistem Pemilu yang mencegah manipulasi, di mana sistem proporsional terbuka yang digunakan diperkuat dengan kontrol terhadap praktik politik uang, seperti sistem verifikasi kandidat atau persyaratan transparansi finansial yang ketat, guna membatasi dominasi elit dan meningkatkan representasi yang adil bagi para calon.
- c. Netralitas birokrasi, di mana Pegawai Negeri harus netral selama proses Pemilu.
- d. Sanksi hukum yang tegas dan diterapkan secara konsisten, di mana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, khususnya tentang politik uang dalam sanksinya, hanya pemberi yang diberikan sanksi dan pemberian sanksinya juga berdasarkan terjadinya pelanggaran, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, khususnya tentang politik uang dalam sanksinya, yaitu pemberi dan penerima tanpa melihat waktu terjadinya pelanggaran.
- e. Pengelolaan dana kampanye yang transparan, di mana setiap partai dan kandidat harus melaporkan sumber dan penggunaan dana kampanye secara rinci, serta diaudit oleh lembaga yang netral.

#### **E. Analisis Stagnasi Pemilu Pada Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi dalam Ketatanegaraan Indonesia**

Perjalanan Pemilu di Indonesia dari masa ke masa mencerminkan dinamika ketatanegaraan yang penuh tantangan, baik Orde Lama, Orde Baru, maupun Reformasi, masing-masing meninggalkan jejak stagnasi yang berbeda namun saling berkaitan dalam membentuk wajah demokrasi elektoral Indonesia. Berikut analisis komparatif terhadap tiga era tersebut dalam menciptakan demokrasi yang ideal.

## 1. Stagnasi Struktural

Pada masa Orde Lama, stagnasi pemilu bersumber dari konflik ideologis yang akut di antara partai-partai politik. Sistem multipartai yang diberlakukan tanpa mekanisme konsolidasi yang memadai menghasilkan fragmentasi politik yang parah. Pemilu 1955, meskipun diakui sebagai Pemilu paling demokratis di era tersebut dengan tingkat partisipasi mencapai 91,54%, tidak mampu menghasilkan pemerintahan yang stabil. Persaingan antara kelompok nasionalis, agamis, dan komunis justru memperlemah fondasi demokrasi dan mendorong Soekarno untuk pada akhirnya menerapkan Demokrasi Terpimpin, yang mengakhiri eksperimen demokrasi elektoral pada era ini. Kegagalan ini menunjukkan bahwa sistem pemilu yang terbuka tanpa kerangka konstitusional yang kokoh dan budaya politik yang matang tidak serta-merta menghasilkan demokrasi yang fungsional.

Orde Baru hadir dengan menawarkan stabilitas sebagai antitesis kekacauan Orde Lama, namun stabilitas yang dicapai bersifat semu dan artifisial. Selama enam kali penyelenggaraan pemilu (1971-1997), Golkar selalu memenangkan pemilu dengan perolehan suara di atas 50%, sebuah fenomena yang sulit terjadi tanpa rekayasa sistemik. Stagnasi Orde Baru bukan sekadar stagnasi elektoral, melainkan stagnasi ketatanegaraan yang menyeluruh: lembaga kepresidenan yang hiperdominal, birokrasi yang difungsikan sebagai mesin politik, sistem peradilan yang tidak independen, serta penghapusan keberagaman aspirasi politik melalui kebijakan penyederhanaan partai. Dalam perspektif ketatanegaraan, Orde Baru menjadikan pemilu sebagai ritual legitimasi kekuasaan semata, bukan sebagai instrumen kedaulatan rakyat.

## 2. Stagnasi Prosedural

Era Reformasi membuka babak baru yang menjanjikan dengan liberalisasi politik, netralitas birokrasi, dan penguatan lembaga penyelenggara pemilu yang independen. Pemilu 1999 dengan 48 partai peserta menandai euforia demokratisasi yang sempat menyamai antusiasme pada Pemilu 1955. Namun, seiring berjalannya waktu, stagnasi dalam bentuk yang berbeda mulai mencuat. Pemilu-pemilu pascareformasi diwarnai oleh dominasi oligarki dan praktik politik uang yang

semakin masif, terutama sejak diterapkannya sistem proporsional terbuka yang memaksa calon legislatif bersaing secara individual dan bergantung pada kekuatan finansial pribadi.

Pemilu 2024 menjadi cermin nyata dari belum tuntasnya reformasi elektoral. Dugaan kecurangan berupa surat suara yang telah tercoblos sebelum pemungutan, kekurangan surat suara, serta berbagai bentuk intimidasi di sejumlah daerah menunjukkan bahwa integritas Pemilu masih menjadi persoalan serius. Dari segi ketatanegaraan, hal ini mencerminkan bahwa perubahan regulasi semata tidak cukup untuk mentransformasi budaya Pemilu. Dibutuhkan penegakan hukum yang konsisten, penguatan kapasitas pengawasan Bawaslu, serta komitmen politik dari seluruh pemangku kepentingan untuk menjaga kemurnian suara rakyat.

### 3. Pola Berulang Stagnasi dan Implikasi terhadap Ketatanegaraan

Stagnasi Pemilu Indonesia di ketiga era menunjukkan tiga pola berulang. Pertama, independensi penyelenggara: di Orde Lama, panitia ditunjuk eksekutif namun cukup independen; di Orde Baru menjadi alat birokrasi; di Reformasi, KPU independen secara formal namun tetap rentan intervensi. Kedua, keterwakilan tidak optimal: sistem proporsional di tiap era gagal mengelola pluralisme (Orde Lama), menciptakan keterwakilan semu (Orde Baru), atau memicu persaingan destruktif dan mahal (Reformasi). Ketiga, lemahnya penegakan sanksi menyebabkan pelanggaran Pemilu terus berulang.

Dari perspektif ketatanegaraan, stagnasi ini memiliki implikasi serius terhadap kualitas representasi politik, efektivitas pemerintahan, serta kepercayaan publik terhadap institusi negara. Pemilu yang tidak menghasilkan wakil rakyat yang benar-benar merepresentasikan kehendak pemilih akan menciptakan defisit legitimasi yang melemahkan seluruh struktur pemerintahan demokratis. Oleh karena itu, pembenahan sistem pemilu tidak dapat dipandang sebagai persoalan teknis-administratif semata, melainkan sebagai agenda ketatanegaraan.

### 4. Reformulasi Menuju Pemilu yang Ideal

Berdasarkan analisis historis-normatif terhadap ketiga era Pemilu tersebut, terdapat beberapa reformulasi yang perlu dilakukan dalam kerangka ketatanegaraan

Indonesia untuk mewujudkan pemilu yang ideal. Pemilu ideal tidak semata-mata ditakar dari kepatuhan terhadap asas *luber jurdil* secara prosedural, tetapi juga dari kemampuannya menghasilkan perwakilan yang akuntabel, responsif, dan mampu menegajawantahkan kedaulatan rakyat secara substansif.

Pertama, penguatan konstitusional terhadap independensi lembaga penyelenggara pemilu perlu diwujudkan bukan hanya pada tataran undang-undang, melainkan juga dalam kultur kelembagaan yang bebas dari intervensi partai maupun pemerintah. Kedua, desain sistem Pemilu perlu dievaluasi secara berkala dengan mempertimbangkan keseimbangan antara keterwakilan proporsional, akuntabilitas personal calon, dan keterjangkauan finansial bagi calon yang tidak memiliki modal besar tetapi berkualitas. Ketiga, regulasi pembatasan dan pengawasan dana kampanye harus diperkuat dengan mekanisme audit yang transparan serta sanksi yang tegas, mengingat politik uang terbukti menjadi salah satu kontaminan terbesar dalam Pemilu era Reformasi. Keempat, peningkatan kesadaran dan pendidikan politik masyarakat menjadi prasyarat yang tidak dapat diabaikan, sebab pemilu yang ideal hanya dapat terwujud bila pemilih memiliki kesadaran dan kemandirian dalam menentukan pilihan politik.

## **F. Kesimpulan**

Perjalanan Pemilu di Indonesia dari Orde Lama, Orde Baru, hingga Reformasi menunjukkan dinamika demokrasi yang terus berkembang, namun juga diwarnai stagnasi yang berulang. Pada Orde Lama, Pemilu 1955 sangat demokratis (partisipasi 91,54%), tetapi fragmentasi politik akibat sistem multipartai tanpa konsolidasi memicu lahirnya Demokrasi Terpimpin. Orde Baru menawarkan stabilitas semu: dari enam kali pemilu (1971–1997), Golkar selalu menang melalui rekayasa sistemik, sehingga menjadikan pemilu sekadar ritual legitimasi kekuasaan. Era Reformasi membawa liberalisasi dan lembaga independen, namun stagnasi baru muncul: dominasi oligarki, politik uang, dan kecurangan yang masih terjadi hingga Pemilu 2024. Dengan demikian, Indonesia memerlukan reformulasi sistemik berupa penguatan independensi penyelenggara, sistem pemilu yang adil, transparansi dana kampanye, dan peningkatan pendidikan politik, agar pemilu tidak hanya prosedural

luber jurdil, tetapi juga menghasilkan wakil rakyat yang akuntabel dan representatif secara substantif.

### Daftar Pustaka

- Barokah, Fitria, Tabah Maryanah, Ari Darmasturi, dan Hertanto. “Disrupsi Politik: Peluang dan Tantangan Partai Politik Baru jelang Pemilu 2024.” *Nahkoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 21, no. 1 (2022): 1–13. <https://doi.org/10.35967/njip.v21i.273>.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cetakan ke-4. Jakarta: Gramedia, 2007.
- Fatah, Eep Saifullah. *Pemilu dan Demokratisasi, Evaluasi terhadap Pemilu-Pemilu Orde Baru*. Bandung: Mizan, 1997.
- Feith, Herbert. *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.
- Fitriana, Rosita Tryas, dan Winarno Budyatmojo. “Analisis Dampak Penundaan Pemilu 2024.” *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, no. 2 (2022): 214–20, <https://doi.org/10.13057/sovereignty.v1i2.224>.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2000.
- Hadji, Kuswan, Alan Saputra, Elyassin Firdaus, Essa Hertiana, Janter Panjaitan, dan Syaputra Aditya Kusrin Surbakti. “Polemik dalam Pelaksanaan Pemilu 2024.” *Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 2, no. 5 (2024): 377–80. <https://doi.org/10.5281/zenodo.11480237>.
- Hikam, Mohammad AS. *Pemilihan Umum dan Legitimasi Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Majid, Abdul, dan Arif Sugitanata. “Sistem Pemilu Sebagai Wujud Demokrasi di Indonesia: Antara Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi.” *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tata Negara* 2, no. 1 (2021): 1–21. <https://doi.org/10.24239/qaumiyyah.v2i1.18>.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Edisi Ke-6. Jakarta: Kencana, 2019.
- Mashudi. *Pengertian-Pengertian Mendasar tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: CV Mandar Maju, 1993.
- Maulida, Faishal Hilmy. *Sejarah Pemilu yang Dihilangkan: Pemilihan Umum dalam Kemelut Politik Indonesia Tahun 1950-an*. Yogyakarta: Narasi, 2019.
- MD, Mahfud. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1995.
- . *Hukum dan Politik di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 2013.

- Muhtadi, Burhanuddin. *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2024.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*. Cetakan Ke-2. Jakarta: Grafiti, 2001.
- Pabottinggi, Mochtar. *Menantang Pemilu Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Palnewen, Jovano Deivid Oleyver, dan Murniyati Yanur. “Penerapan Sistem Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi.” *Wacana: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Interdisiplin* 9, no. 2 (2022): 502–20. <https://doi.org/10.37304/wacana.v9i2.7766>.
- Pamungkas, Sigit. *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta: Institute Democracy and Welfarim, 2011.
- . *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2009.
- Puspitasari, Sri Hastuti, dan Mahrus Ali. “Strengthening Democratic Elections and Quality in Indonesia.” *Sinomics Journal* 1, no. 6 (2023): 799–808. <https://doi.org/10.54443/sj.v1i6.88>.
- Rachman, Fadjiroel. *Indonesia Memilih Presiden: Analisis Kelas Bourdieu terhadap Pemilih Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2024.
- Samego, Indria. *Dinamika Kedaulatan Rakyat: Dilema-Dilema dalam Pemilu, Sistem Kepartaian dan Lembaga Perwakilan*. Jakarta: Pustaka Cidesindo, 1997.
- Sanit, Arbi. *Sistem Kepartaian dan Perwakilan Orde Baru: Masalah dan Prospeknya*. Jakarta: Gramedia, 1995.
- Waridah, Siti. *Sejarah Nasional dan Umum*. Yogyakarta: Bumi Aksara, 2003.