



UNIVERSITAS INDONESIA

**PEMILIHAN UMUM SEBAGAI SARANA PELAKSANAAN
KEDAULATAN RAKYAT SETELAH PERUBAHAN UNDANG-
UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN
1945: MENUJU PEMILIHAN UMUM DEMOKRATIS**

TESIS

**DONNY TRI ISTIQOMAH
NPM: 0806425216**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JANUARI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PEMILIHAN UMUM SEBAGAI SARANA PELAKSANAAN
KEDAULATAN RAKYAT SETELAH PERUBAHAN UNDANG-
UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN
1945: MENUJU PEMILIHAN UMUM DEMOKRATIS**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Hukum**

**DONNY TRI ISTIQOMAH
NPM: 0806425216**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JANUARI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : DONNY TRI ISTIQOMAH
NPM : 0806425216
Tanda Tangan :
Tanggal : 5 Januari 2011



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : DONNY TRI ISTIQOMAH
NPM : 0806425216
Program Studi : Pascasarjana
Judul Tesis : Pemilihan Umum Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Menuju Pemilihan Umum Demokratis

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 5 Januari 2011

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan Tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Program Pascasarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Para pihak yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan khususnya Pataniari Siahaan selaku mantan anggota PAH I BP MPR-RI, Arif Wibowo selaku anggota Komisi II DPR-RI;
- (3) orang tua dan keluarga saya yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral; dan
- (4) sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta , 5 Januari 2011

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : DONNY TRI ISTIQOMAH
NPM : 0806425216
Program Studi : Pascasarjana
Departemen : -
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Pemilihan Umum Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Menuju Pemilihan Umum Demokratis”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 5 Januari 2011
Yang menyatakan

(DONNY TRI ISTIQOMAH)

ABSTRAK

Nama : DONNY TRI ISTIQOMAH
Program Studi : Pascasarjana
Judul : Pemilihan Umum Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Menuju Pemilihan
Umum Demokratis

Tesis ini membahas mengenai Pemilihan Umum Setelah Perubahan UUD NRI 1945 khususnya Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD dan Pemilihan Umum Kepala Daerah, yang dikaji berdasarkan studi risalah rapat selama Perubahan UUD NRI 1945 di MPR. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian menyarankan bahwa dalam rangka menyusun suatu pemilihan umum demokratis dan tetap berpijak kepada prinsip-prinsip kedaulatan rakyat agar tetap mengacu kepada ide dan nilai-nilai yang berkembang selama proses perubahan UUD NRI 1945.

Kata kunci:
Pemilihan Umum, Kedaulatan Rakyat, Konstitusi

ABSTRACT

Name : DONNY TRI ISTIQOMAH
Study Program : Post Graduate
Title : General Election After the Amendment of the Constitution of
the Republic of Indonesia 1945: Towards Democratic Elections

The focus of this study is general election in Indonesia, particularly election for the President and Vice President, Election for member of House of Representatives and Senate, and local election, of which are discussed in the study of minutes of meetings during Constitution Amendment in the Assembly. The results suggest that in order to construct a democratic election and remain grounded on the principles of popular sovereignty in order to keep referring to the ideas and values that developed during the process of changing the Constitution NRI 1945.

Key words:
Election, People Sovereignty, Constitution

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	iv
ABSTRAK	v
DAFTAR ISI	vi
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Kemanfaatan Penelitian	6
1.4.1 Teoritis	6
1.4.2 Praktis	6
1.5 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual	7
1.5.1 Kedaulatan	8
1.5.2 Konstitusi	21
1.5.3 Pemilihan Umum	25
1.6 Metode Penelitian	28
1.6.1 Pendekatan Penelitian	29
1.6.2 Jenis Data	30
1.6.3 Cara Pengumpulan Data	32
1.7 Batasan Penelitian	32
1.8 Sistematika Penulisan	32
2. TINJAUAN PUSTAKA	34
2.1 Kedaulatan Rakyat dan Konstitusi	34
2.2 Kedaulatan Rakyat, Pemilihan Umum dan Sistem Pemilihan Umum	40
2.2.1 Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Umum	40
2.2.2 Sistem Pemilihan Umum	44
2.2.2.1 Mayoritas/Pluralitas	45
2.2.2.2 Perwakilan Proporsional	51
2.2.2.3 Campuran	54
2.2.2.4 Lain-Lain	57
3. PERUMUSAN KONSEP PEMILIHAN UMUM DALAM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	60
3.1 Perumusan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	60
3.1.1 Perumusan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan	

Rakyat	62
3.1.2 Perumusan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah	66
3.2 Perumusan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	74
3.3 Perumusan Bab Tentang Pemilihan Umum	84
3.4 Perumusan Pemilihan Kepala Daerah	96
4. PEMILIHAN UMUM SETELAH PERUBAHAN UNDANG- UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945	103
4.1 Sistem Pemilihan Umum	114
4.1.1 Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	115
4.1.1.1 Menuju Sistem Perwakilan Proporsional	115
4.1.1.2 Lima Negara Dengan Sistem Perwakilan Propor- sional Daftar Terbuka	125
4.1.1.3 Sistem Perwakilan Proporsional Daftar Terbuka Dan Prinsip Kedaulatan Rakyat	129
4.1.2 Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah	134
4.1.2.1 Sistem Distrik Berwakil Banyak	134
4.1.2.2 Tiga Negara Dengan Sistem Distrik Berwakil Banyak	137
4.1.3 Sistem Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	140
4.2 Menuju Sistem Multi Partai Sederhana	142
4.2.1 Pengetatan Syarat Pendirian Partai Politik dan Keikutsertaan Partai Politik Dalam Pemilu	146
4.2.2 Ambang Batas	150
4.3 Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum	157
4.3.1 Model Penyelenggara Pemilihan Umum Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ...	157
4.3.2 Model Penyelenggara Pemilihan Umum Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945	167
4.4 Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum	172
4.4.1 Sengketa Pemilihan Umum dan Gagasan Pembentukan Pengadilan Khusus Pemilihan Umum	172
4.4.2 Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Lima Negara ...	176
4.5 Pemilihan Umum Kepala Daerah	183
4.5.1 Sistem Pemilihan dan Syarat Pencalonan	183
4.5.2 Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum	188
5. KESIMPULAN DAN SARAN	191
5.1 Kesimpulan	191
5.2 Saran-Saran	193
DAFTAR REFERENSI	195
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perubahan konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945¹) yang dilakukan sebanyak 4 (empat) kali perubahan telah banyak memberikan perubahan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Jika dilihat dari alasan normatif yang berkembang dalam perdebatan di tubuh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), latar belakang perubahan UUD 1945 disebutkan antara lain sebagai berikut:²

- 1) UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi yaitu MPR selaku pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat tidak terjadinya saling mengawasi dan mengimbangi (*ceck and balances*) pada institusi-institusi kenegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi pada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat;
- 2) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden), sehingga sistem ketatanegaraan dominan dikuasai oleh Presiden (*executive heavy*). Akibatnya, pada Presiden terpusat dua kekuasaan sekaligus, yakni kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan legislati karena Presiden memiliki kekuasaan membentuk undang-undang;
- 3) UUD 1945 terlalu banyak mengandung pasal-pasal yang fleksibel sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran;
- 4) UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang; dan

¹ Perubahan UUD 1945 juga merubah judul konstitusi yang awalnya berbunyi: “Undang-Undang Dasar Tahun 1945” menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disingkat UUD NRI 1945.

² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2004), hal. 17

5) Rumusan UUD 195 tentang semangat penyelenggara negara, belum cukup didukung dengan ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan masyarakat, penghormatan HAM, dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945.

Secara spesifik, amandemen UUD 1945 menghasilkan sejumlah *design* baru format kenegaraan Indonesia.³ *Pertama*, Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*), sedangkan kewenangan MPR hanya sebatas melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih saja.⁴ Sebagai konsekuensinya, berbeda dengan sebelum perubahan UUD 1945, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, namun bertanggung jawab langsung kepada rakyat pemilih (*direct responsible to the people*). Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan sebelum perubahan UUD 1945, di mana kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, dan kini kedaulatan rakyat tetap di tangan rakyat. Sebagai konsekuensinya adalah jabatan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR dan DPD yang keduanya merupakan anggota MPR, dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Dengan demikian, masing-masing lembaga negara sama-sama memiliki legitimasi politik yang kuat, dan masing-masing bertanggung jawab langsung kepada pemegang kedaulatan asli yaitu rakyat.⁵

Kedua, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh berbagai lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing menurut konstitusi UUD 1945.⁶

³ Pembahasan tentang perubahan format kenegaraan sebelum dan setelah perubahan UUD 1945. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Cet. Ke-2, (Yogyakarta : FH UII Press, 2005) hal. 33-95.

⁴ Afan Gaffar, "Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Perubahan Kelembagaan", dalam *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Edited by Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim (Jakarta : AIPI, 2002), hal. 435-439.

⁵ I Made Leo Wiratma, "Mendung Menyelimuti Reformasi Konstitusi", *Analisis CSIS* (2002) : 144-145.

⁶ Ramlan Surbakti (1), "Perubahan UUD 1945 Dalam Perspektif Politik", dalam *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Edited by Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim . *Op.Cit.* hal. 485-493.

Hal ini terlihat dari adanya pembagian tugas masing-masing lembaga negara yang makin jelas dan terperinci, sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih dan intervensi kewenangan antar lembaga negara (*separation of power*). Presiden memegang kekuasaan menjalankan pemerintahan, DPR dan DPD dapat mengawasi jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden dan kabinetnya, dan lembaga peradilan dalam hal ini Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki wewenang melakukan kontrol yuridis lewat *judicial review* terhadap kebijakan yang diambil oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, maupun terhadap kebijakan yang dibuat oleh DPR berupa produk undang-undang. Kondisi ini mengarah kepada terciptanya situasi *checks and balances* antar lembaga negara yaitu eksekutif, legislatif dan yudisial.

Ketiga, wajah parlemen dinilai lebih representatif karena adanya kamar baru yaitu DPD sebagai representasi dari wakil-wakil daerah (provinsi) yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat. *Keempat*, adanya jaminan terciptanya stabilitas jalannya pemerintahan karena jabatan Presiden dibatasi dalam masa jabatan lima tahun, dan hanya dapat diberhentikan oleh MPR dalam kondisi tertentu saja berdasarkan UUD, serta melalui mekanisme hukum yaitu pembuktian hukum oleh MK.⁷

Khusus dalam hal pemilu, sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, pemilu di Indonesia tidak diatur secara langsung di dalam konstitusi⁸, kecuali di dalam UUD RIS dan UUDS 1950.⁹ Pemilu di bawah UUD 1945 pengaturannya

⁷ Leo Agustino, 2002, "Pemilihan Presiden Secara Langsung Untuk Indonesia", *Analisis CSIS* (2002) : 249.

⁸ Tidak diaturnya secara langsung mengenai susunan DPR di dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) karena UUD 1945 mengatribusikannya kepada undang-undang untuk diatur lebih lanjut, sebagaimana disebutkan pada Pasal 19 ayat (1): *Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang*.

⁹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat*, ps.111: (1) *Dalam tempo satu tahun sesudah Konstitusi mulai berlaku, maka diseluruh Indonesia Pemerintah memerintahkan mengadakan pemilihan jang bebas dan rahasia untuk menjusun Dewan Perwakilan Rakjat jang dipilih setjara umum.* (2) *Undang-Undang federal mengadakan aturan2 untuk pemilihan Dewan Perwakilan Rakjat baru jang dimaksud dalam ajat (1) dan menentukan pembagian djumlah2 anggota jang akan diutus, antara daerah2 selebihnja jang tersebut dalam pasal 99. Pasal 112 Pada saat jang akan ditetapkan oleh Pemerintah, selekas mungkin sesudah pemilihan jang dimaksud dalam pasal 111 Dewan Perwakilan Rakjat pertama dibubarkan dan diganti dengan Dewan Perwakilan Rakjat jang dipilih itu.* Lihat juga *Ibid.* ps. 57: yang juga

hanya ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Disamping itu penyelenggaraan pemilu juga terbatas hanya untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota saja.

Setelah perubahan, ketentuan pemilu langsung di tuangkan dalam konstitusi dengan dibentuknya bab yang khusus mengatur tentang pemilu yaitu di BAB VIIB tentang PEMILIHAN UMUM yang terdiri dari 1 (satu) pasal (Pasal 22E) dan 6 (enam) ayat, meliputi: asas-asas penyelenggaraan pemilu; ruang lingkup penyelenggaraan pemilu, peserta dan penyelenggara pemilu. Sejak perubahan ketiga, pemilu di Indonesia juga tidak lagi sebatas memilih anggota DPR dan DPRD saja, tetapi juga untuk memilih anggota DPD, presiden dan wakil presiden.¹⁰ Pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres) yang semula dilakukan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga pilpres pun dimasukkan ke dalam rejim pemilu.¹¹ Disamping itu, perubahan UUD 1945 juga melahirkan lembaga baru di tubuh parlemen Indonesia sebagai representasi (perwakilan) daerah bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggota-anggotanya juga dipilih melalui pemilihan umum.¹²

Selain itu, sejak tahun 2007 pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) yang awalnya merupakan pemilihan lokal (*local election*) yang berdiri sendiri, melalui penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, akhirnya ikut dimasukkan sebagai bagian dari

menyatakan secara eksplisit bahwa: Anggauta-anggauta Dewan Perwakilan Rakjat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga-negara Indonesia jang memenuhi sjarat-sjarat dan menurut aturan-aturan jang ditetapkan dengan undang-undang.

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, ps. 22E : *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

¹¹ *Ibid.* ps. 6A ayat (1): *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*

¹² *Ibid.* ps. 22C ayat (1): *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*

rejim pemilu.¹³ Sehingga pemilihan umum di Indonesia berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini terdiri dari: 1) pemilihan umum presiden dan wakil presiden; 2) pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD; serta 3) pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dimasukkannya norma yang mengatur tentang pemilu di dalam Perubahan UUD 1945 tidak terlepas dari tuntutan reformasi 1998 yang salah satunya adalah mendorong segera dilakukannya perubahan UUD 1945 karena dinilai menjadi penyebab utama terbentuknya kekuasaan otoriter selama ini.¹⁴ Penyalahgunaan tersebut salah satunya dilakukan dengan cara membatasi dan memberangus hak-hak politik rakyat melalui pembatasan pembentukan partai politik dan sistem pemilu yang ademokrasi (tidak demokratis) melalui berbagai peraturan perundang-undangan dan tindakan represif.

Paska Perubahan UUD 1945, selama 2 (dua) kali pemilu Indonesia diselenggarakan, sistem pemilu Indonesia terus mengalami perubahan. Beberapa perubahan signifikan diantaranya menyangkut pembenahan sistem kepartaian, format kelembagaan penyelenggara pemilu dan sistem pemilu itu sendiri. Dalam hal sistem kepartaian, dari sistem 2 (dua) partai menjadi multi partai, dalam hal sistem pemilu dari sistem proporsional daftar tertutup (*closed list party*) menjadi sistem proporsional daftar terbuka (*opened list party*). Dalam hal bentuk lembaga penyelenggara pemilu yang awalnya berada di bawah pemerintah diubah menjadi lembaga mandiri tidak lagi berada di bawah subordinat lembaga Negara lain.

Berbagai perubahan sistem pemilu sebagaimana tersebut diatas bagi pribadi penulis dinilai sangat urgen untuk dikaji dan diteliti lebih jauh khususnya menyangkut politik hukum yang mendasari proses perubahan tersebut. Dengan mengkaitkan antara proses perubahan sistem pemilu pasca Perubahan UUD 1945

¹³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, No. 22 Tahun 2007, LN No.59 Tahun 2007, TLN 4721. Pasal 1 angka 4: *Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

¹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (1), 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal.54.

nantinya diharapkan akan diketahui apakah perubahan sistem pemilu yang terjadi sampai saat ini dalam konteks penguatan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat apakah masih sesuai dengan *original intent* sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945, atautkah telah mengembang mengikuti tuntutan dan kebutuhan masyarakat dalam proses transisi demokrasi (kontekstual).

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana tersebut diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses perumusan konsep pemilihan umum dalam menerjemahkan kedaulatan rakyat melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945?
2. Bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis dan mengkaji secara yuridis historis mengenai paradigma dan politik hukum yang melatarbelakangi perumusan konsep pemilihan umum selama perubahan UUD 1945.
2. Menganalisis dan mengkaji politik hukum selama proses perubahan sistem pemilihan umum setelah perubahan UUD 1945.

1.4 Kemanfaatan Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

1.4.1 Teoretis

Bermanfaat bagi penemuan konsep-konsep sistem pemilihan umum yang paling demokratis, memperkuat prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, ideal dan sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu, penelitian ini

diharapkan dapat menambah khasanah perkembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara.

1.4.2 Praktis

Bermanfaat bagi para pelaksana kekuasaan di bidang legislasi yaitu DPR dan Presiden khususnya dalam merancang sistem pemilihan umum yang lebih mapan dan demokratis.

1.5 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

Berbagai perubahan sistem pemilihan umum setelah Perubahan UUD 1945 dalam upaya mencari sistem pemilu yang paling demokratis, dibahas berdasarkan teori kedaulatan rakyat sebagai teori utamanya (*grand theory*). Selanjutnya untuk memperkuat teori tersebut digunakan teori konstitusi sebagai teori pendukung (*middle range theory*). Kemudian berdasarkan kedua teori tersebut digunakan teori aplikatif (*applied theory*) yaitu sistem pemilihan umum. Ketiga teori tersebut menjadi pisau analisis penulis untuk membedah berbagai hal terkait yang ada di dalam masalah penelitian ini.

Teori kedaulatan rakyat digunakan untuk menjelaskan secara filosofis dan bersifat makro mengenai rakyat sebagai asasi berdaulat (*the sovereign*) di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai satu-satunya orang yang berhak dalam menentukan arah dan tujuan negara. Sementara teori konstitusi digunakan untuk mengkaji lebih jauh mengenai teori kedaulatan rakyat yang kemudian dituangkan di dalam konstitusi yang pada akhirnya menjadi hukum tertinggi yang memuat semua kehendak rakyat sebagai *the sovereign*. Dan salah satu perwujudan kedaulatan rakyat di bidang politik adalah melalui penyelenggaraan pemilu yang diatur dan dijamin oleh konstitusi. Di sinilah kemudian teori konstitusi menjadi jembatan antara konsep makro mengenai kedaulatan rakyat dan realitas mikro tentang perwujudan kedaulatan rakyat melalui sarana pemilihan umum.

Sistem pemilu digunakan sebagai landasan untuk langsung masuk ke masalah mikro yaitu hal-hal yang bersifat praksis yang menjadi fakta penelitian tentang praktik penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Melalui teori ini diuraikan lebih lanjut tentang perkembangan sistem pemilu Indonesia setelah Perubahan

UUD 1945 dengan berbagai variasi dan modifikasinya termasuk dengan memperbandingkan dengan praktik pemilu di beberapa negara untuk menilai derajat demokratisasinya.

Dengan demikian, jika *grand theory* bersifat makro-filosofis dan *middle range theory* bersifat konseptual-implementatif, maka *applied theory* bersifat lebih spesifik dan mendekati teknis-prosedural. Oleh sebab itu, pembahasan tentang sistem pemilu di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari teori kedaulatan rakyat, konstitusi dan demokrasi.

1.5.1 Kedaulatan

Berdasarkan *Black's Law Dictionary*, kedaulatan (*sovereignty*) diartikan sebagai *supreme dominion, authority, or rule*.¹⁵ Jika didasarkan pada literatur hukum internasional, sebagaimana yang diutarakan Cynthia Weber, konsep kedaulatan (*sovereignty*) sebenarnya tidak memiliki kejelasan definisi, namun semua pengertian mengenai kedaulatan umumnya merujuk kepada kehidupan kenegaraan (*statehood*). Secara umum, pengertian kedaulatan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan negara terhadap suatu wilayah dan masyarakat, serta relasi antar satu negara dengan negara lainnya.¹⁶

Dari pendekatan Cynthia Weber tersebut terlihat kedaulatan memiliki dua sisi pengertian, internal (penguasaan negara atas wilayah dan masyarakat) dan eksternal (hubungan satu negara dengan negara lain), sehingga dengan demikian kedaulatan dapat dilihat ke dalam 2 (dua) bentuk: Kedaulatan Internal (*internal sovereignty*) dan Kedaulatan Eksternal (*external sovereignty*)¹⁷. Jika mengikuti pemahaman Hans Georg van Manz, Kedaulatan Internal lebih mengacu kepada kemampuan *sovereign* dalam memelihara hukum dan tatanan (*order*) dalam suatu negara, sementara Kedaulatan Eksternal lebih mengacu kepada kemampuan negara dalam bertindak sebagai negara merdeka, dan adanya pengakuan

¹⁵ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Deluxe Eight Edition* (Dallas: Thompson West, 1999), hal. 1430

¹⁶ Cynthia Weber, *Simulating Sovereignty, Interventions, The State and Symbolic Exchange* (New York: Cambridge University Press, 1995), hal. 2

¹⁷ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hal.175

kedaulatan dari negara lainnya.¹⁸ Perbedaan diantara keduanya, jika menggunakan pendekatan Henry Weathon, Kedaulatan Eksternal masih membutuhkan pengakuan kedaulatan dari negara lain, untuk Kedaulatan Internal tidak, karena Kedaulatan Internal yang menjadikan negara ada. Setelah negara berdiri (Kedaulatan Internal terbangun) barulah dibutuhkan pengakuan kedaulatan dari negara lain, disinilah Kedaulatan Eksternal baru eksis. Seperti yang dinyatakannya:

*The internal sovereignty of state does not, in any degree, depend upon its recognition by other states. A new state, springing into existence, does not require the recognition of other states to confirm its internal sovereignty. The existence of the states de facto is sufficient, in this respect, to establish its sovereignty de jure. It is a state because it exists. ...The external sovereignty of any state, on the other hand, may require recognition by other states in order to render it perfect and complete.*¹⁹

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa kedaulatan eksternal lebih mengarah kepada konsep kedaulatan dalam konteks hukum internasional sehingga dalam pandangan Jimly Asshiddiqie tidak dianggap penting untuk dibahas di dalam Studi Hukum Tata Negara.²⁰ Oleh karena itu yang menjadi titik tekan dalam konseptualisasi tulisan ini adalah kedaulatan internal negara saja.

Dalam konteks kedaulatan internal, menurut Jean Bodin, *sovereignty is the absolute and perpetual power of a republic, and a republic is a government based on the laws of nature.*²¹ Michael Newman dengan menggunakan pendekatan John Austin, Thomas Hobbes, John Locke serta Jean Jacques Rousseau juga

¹⁸ Hans Georg von Manz, "The Universality of Human Rights and The Sovereignty of The State in Fichte's Doctrine of Right" dalam David Coady (ed), *Conspiracy Theories, The Philosophical Debate* (Hampshire: Asghate Publishing Company, 2006) hal. 184. Seperti yang dinyatakan Manz bahwa: *Sovereignty understood as ultimate authority can be distinguished in two aspects: internal sovereignty and external sovereignty. Internal sovereignty refers to the sovereign's capability to maintain law and order within state. External sovereignty refers to the sovereign of a state as being capable to act independently towards other states and the state's independency being recognized by other states.*

¹⁹ Henry Wheaton, *Elements of International Law, Eight Edition* (London: Sampson Low, Son, and Company, 1866), hal. 21-22

²⁰ Jimly Asshiddiqie (2), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal.145

²¹ C.E. Merriam, *History of The Theory of Sovereignty Since J.J. Rousseau* (New Jersey, The Lawbook Exchange, Ltd, 1999) hal.368. Lihat juga Julian H. Franklin, *Bodin on Sovereignty* (New York: Cambridge University, 1992).

menyimpulkan bahwa kedaulatan pada intinya adalah kekuasaan tertinggi dan tidak berada di bawah kekuasaan lainnya. Dan kekuasaan tersebut harus dipegang oleh satu sumber yaitu negara.²² Dengan demikian kedaulatan dapat diartikan sebagai hak atas kekuasaan absolut, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali.²³

Jika dilihat dari sejarah awalnya, menurut Robert Jackson kedaulatan merupakan salah satu ide pokok yang berkembang paska dunia *medieval* (abad pertengahan), sebuah konfigurasi khas antara politik dan hukum yang menentukan perkembangan negara-negara Eropa modern kemudian. Bahkan tidak hanya Eropa, kedaulatan menjadi ide dasar politik dan hukum di seluruh dunia, seperti yang dinyatakannya:

*Sovereignty is one of the constituent ideas of the post-medieval world: it conveys a distinctive configuration of politics and law that sets the modern era apart from previous era. A.P d'Entrevies puts the point well: The importance of the doctrine of sovereignty can hardly be overrated. It was a formidable tool in the hands of lawyers and politicians, and a decisive factor in the making of modern Europe. And not only Europe: sovereignty is a foundation idea of politics and law around the world. By sovereignty I am of course referring to state sovereignty unless otherwise indicated.*²⁴

Mengenai kata "kedaulatan" sendiri menurut Jimly Asshiddiqie berasal dari bahasa Arab yaitu *daulah* yang berarti rejim politik atau kekuasaan. Dengan demikian kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam rangka penyelenggaraan negara.²⁵ Dalam bahasa Inggris, "kedaulatan" dikenal dengan kata "*sovereignty*". Menurut Phillemon Bliss kata tersebut berasal dari feodalisme asli yang bersifat personal untuk menggambarkan relasi antar individu khususnya dalam hal penguasaan tanah:

²² Michael Newman, *Democracy, Sovereignty and The Europe Union* (London: C. Hurst & Co.Ltd, 1997), hal. 6

²³ Frans Magnis Suseno, *Op.Cit.* hal.175

²⁴ ²⁴ Robert Jackson, *Sovereignty* (Cambridge: Polity Press, 2007), hal.1

²⁵ Jimly Asshiddiqie (2), *Op.Cit.*, hal.143.

*...the word sovereign, with its abstract sovereignty, is of feudal origin; it was personal, and was applied to a single person. One was sovereign, all others were subjects; and their relation primarily pertained to the land.*²⁶

Mempertegas Jackson, Raymond G. Gettel melihat teori kedaulatan (dalam konteks negara modern) kelahirannya didasari ilmu politik modern. Konsep tersebut berangkat dari pandangan bahwa negara hadir pada saat masyarakat bergabung dalam sebuah organisasi (negara) yang kemudian melahirkan berbagai kesepakatan yang diterjemahkan ke dalam berbagai aturan hukum. Untuk menegakkan aturan hukum tersebut dibutuhkan suatu badan yang memiliki kehendak (*will*) dan kekuasaan (*power*) yang tidak tunduk pada kekuatan apapun, itulah yang kemudian disebut sebagai *the sovereign*. Dalam praktiknya, *the sovereign* oleh Bodin dan filsuf lainnya dipersonifikasi kepada negara sebagai *the legally sovereign*.²⁷

Kedaulatan dalam personifikasi sebuah negara tersebut kemudian dapat menjelma ke dalam berbagai bentuk. Kedaulatan bisa berada pada tangan seseorang dalam sistem pemerintahan yang otoriter atau tiran. Dalam sistem ini sang pemegang kedaulatan bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam sistem oligarkhi, kedaulatan berada pada kelompok atau golongan tertentu masyarakat seperti: kaum bangsawan, kaum borjuis, partai, bahkan kelompok agama dalam negara agama. Sementara bagi negara yang berpaham integralistik, kedaulatan ada pada negara.²⁸

Berdasarkan uraian tersebut di atas, terdapat 2 (dua) hal yang menjadi fokus perhatian dalam masalah kedaulatan, yaitu apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan. Dalam ilmu hukum, dikenal adanya 5 (lima) teori kedaulatan yaitu: Kedaulatan Tuhan; Kedaulatan Raja; Kedaulatan Negara; Kedaulatan Rakyat; dan Kedaulatan

²⁶ Philemon Bliss LLD, *Of Sovereignty* (New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd, 2005), hal. 3

²⁷ Raymond Garfield Gettel, *Political Science, Revised Edition* (Gind and Company, tanpa tahun) hal.122

²⁸ Hendarmin Ranadireksa, *Amandemen UUD 1945, Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat* (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002) hal.97

Hukum,²⁹ dengan tata urutan yang berbeda-beda antara satu sarjana dengan sarjana lainnya.³⁰ Namun jika menggunakan pendekatan Michael Newman, selain kelima teori kedaulatan di atas, masih terdapat teori (doktrin) kedaulatan lainnya yaitu: Kedaulatan Negara Kerakyatan (*popular state sovereignty*); Kedaulatan Bangsa (*National Sovereignty*) dan Kedaulatan Bersama (*Shared Sovereignty*).³¹

Jika keduanya digabungkan (antara pemikiran para sarjana hukum Indonesia dengan pemikiran Michael Newman), maka teori kedaulatan prinsipnya terdiri dari 8 (delapan) teori, yaitu: (1) Kedaulatan Tuhan; (2) Kedaulatan Raja; (3) Kedaulatan Negara; (4) Kedaulatan Rakyat; (5) Kedaulatan Hukum; (6) Kedaulatan Negara Kerakyatan; (7) Kedaulatan Bangsa; dan (8) Kedaulatan Bersama.

Dari kedelapan teori kedaulatan tersebut, pada umumnya sebagian besar sarjana Indonesia sepakat bahwa menurut sejarahnya yang paling tua adalah teori kedaulatan Tuhan (*God sovereignty*), yang mengajarkan bahwa kekuasaan tertinggi dimiliki atau ada pada Tuhan³². Menurut Jimly, faham inilah sebenarnya yang pertama kali berkembang dalam sejarah umat manusia. Dalam prakteknya, ajaran kedaulatan Tuhan ini biasanya dijemlakan ke dalam kekuasaan Raja atau Ratu yang mendapatkan legitimasinya sebagai penguasa berdasarkan perintah Tuhan yang bersifat absolut. Akibatnya, kekuasaan Raja atau Ratu juga berubah

²⁹ Jimly Asshiddiqie (3), *Gagasan Kedaulatan rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta, Ichtisar Baru Van Hoeve, 1994), hal.10.

³⁰ Mengenai tata urutan kelima teori kedaulatan tersebut, antara para sarjana hukum di Indonesia terdapat pendapat yang berbeda-beda. Menurut Koesnardi dan Bintang Saragih misalnya, membagi dan mengurutkan kelima teori tersebut dengan urutan sebagai berikut: (a) Kedaulatan Tuhan; (b) Kedaulatan Raja; (c) Kedaulatan Rakyat; (d) Kedaulatan Negara; dan (e) Kedaulatan Hukum. Sedangkan Attamimi membagi dan mengurutkan teori kedaulatan menjadi 5 (lima) kelompok tetapi untuk Kedaulatan Tuhan tidak ia sebut, sebagai gantinya ia menggunakan istilah ajaran kedaulatan dalam lingkup sendiri. Adapun menurut Wirjono Prodjodikoro, kedaulatan terdiri dari (a) Kedaulatan Negara; (b) Kedaulatan Tuhan; (c) Kedaulatan Rakyat; dan (d) Kedaulatan Hukum. Lihat: 1) Mohammad Koesnardi & Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 118; 2) A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi* (Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1991), hlm. 129-130; 3) Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1970-1989), hlm. 5-6.; 4) Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

³¹ Michael Newman. *Op.Cit.* hal 6. Menurut Newman teori kedaulatan secara berurutan dimulai dari: (1) Kedaulatan Negara; (2) Kedaulatan Hukum, (3) Kedaulatan Rakyat, (4) Kedaulatan Negara Rakyat, (5) Kedaulatan Bangsa, dan terakhir (6) Kedaulatan Bersama.

³² Soehino, *Op. Cit.*, hlm. 152.

menjadi absolut, sehingga melahirkan pula ajaran tentang Kedaulatan Raja.³³ Dalam kaitan antara Kedaulatan Tuhan yang menjelma ke dalam Kedaulatan Raja ini pernah ditegaskan Raja James I di depan parlemen Inggris tahun 1609:

*Kings are not only God's lieutenants upon earth and sit upon God's throne, but even by god himself they are called gods ...they have power of raising and casting down, of life and of death, judges over all their subjects and in all causes and yet accountable to none but god only.*³⁴

Gettel menyakini teori Kedaulatan Raja ini mulai lahir dan berkembang di abad ke-16 eropa pada masa monarkhi. Raja memperoleh pengakuan sebagai *the sovereign* seiring dengan keberhasilannya dalam menundukkan kerajaan lainnya. Saat itulah kedaulatan menjelma ke dalam sosok raja. Sebagai satu-satunya yang berdaulat, raja menjadi sumber dari segala hukum dan kekuasaan, seperti yang disampaikannya:

*Originally sovereignty was viewed as an attributed, not of the state, but of the king. It was natural that sixteenth century writers should identify the sovereignty of the state power with the power of the monarch, since the struggle that gave rise to the conception of sovereignty was carried on by the king in order to establish his personal independence and supremacy. As he triumphed over his rivals in the struggle, sovereignty was ascribe him. The king was the sovereign and could even say, "I am the state". This theory made the king the source of all law and authority; he could do no wrong; passive obedience must be given by all subjects. This theory was destroyed by the revolution that created modern democracies; but its traces survive in the use of the term "sovereign", in a nominal sense, to refer to kings (as in England) who have become, in fact, comparatively unimportant parts of the government.*³⁵

Dilanjutkan oleh Newman, klaim para Raja sebagai *the sovereign* pada dasarnya diilhami oleh pemikiran Jean Bodin dan Thomas Hobbes tentang Kedaulatan Negara dalam konteks negatif. Awalnya Bodin dan Hobbes menginginkan adanya suatu kekuasaan yang harus dipegang oleh satu sumber dan bebas dari kendala baik eksternal maupun internal, yaitu negara. Tujuannya adalah untuk meruntuhkan berbagai klaim lain seperti *ancient privileges* atau

³³ Jimly Asshiddiqie (2), *Op. Cit.*, hlm. 10.

³⁴ Robert Jackson, *Op.Cit.* hal.57

³⁵ Raymond Garfield Gettel, *Op.Cit.* hal.129

*Christian universalism*³⁶. Gagasan Bodin dan Hobbes ini kemudian berkembang menjadi doktrin kedaulatan negara (*state sovereign*). Namun karena doktrin tersebut sejak awal tidak diikuti dengan gagasan-gagasan demokrasi, akhirnya dalam praktik justru disalahgunakan untuk menjustifikasi keberadaan negara monarkhi absolut di akhir abad ketujuh belas, seperti yang dinyatakan Newman:

*The first notion of sovereignty –theorised most fully by Jean Bodin (1529-96) and Thomas Hobbes (1588-1679)– was essentially the claim that power should be vested in a single source which was free from external and internal constraints. It was intended to demonstrate the need for power to be located in the state and to undermine the claims of others to dispute this on the basis of such justifications as ancient privileges or Christian universalism. It may therefore be termed the doctrine of state sovereignty. In theory, this doctrine need not have led to "absolutism". However, since it had no specifically democratic content, there was no guarantee against despotism and in practice, of course, Monarchical absolutism developed during the late seventeenth with state sovereignty as a justification.*³⁷

Berdasarkan pandangan Carl Joachim Friedrich, inti dari ajaran Kedaulatan Negara sebagaimana yang digagas Bodin bahwa kedaulatan ada pada negara, oleh karenanya segala sesuatu harus tunduk kepada negara. Negara dianggap sebagai suatu keutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum, sehingga adanya hukum itu karena adanya negara, dan tiada satu hukum pun yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh negara.³⁸ Berkaitan dengan itu, Bodin mengatakan bahwa hukum itu merupakan penjelmaan daripada kehendak atau kemauan negara. Jadi negaralah yang menciptakan hukum, oleh karenanya negara

³⁶ *Christian Universalism* merupakan salah satu keyakinan teologis tentang Tuhan Kristus, dan asal-usul dan nasib jiwa manusia, yang mengajarkan tentang cinta Tuhan tanpa syarat dan rencana Tuhan untuk menebus, memulihkan, dan mengubah semua orang melalui Kristus. Lihat Ken Allen, *What is Christian Universalism?* <http://www.auburn.edu/~allenkc/chr-univ.html> diunduh 10 Juni 2010.

³⁷ Michael Newman. *Op.Cit.* hal. 6

³⁸ Julian H. Franklin, *Sovereignty and The Mixed Constitution: Bodin and His Critics* dalam J.H. Burns (ed), *Political Thought, 1450 -1700* (New York: Cambridge University Press, 1991), hal. 298-299.

dianggap satu-satunya sumber hukum, dan demikianlah bahwa negara-lah yang memiliki kedaulatan (kekuasaan tertinggi).³⁹

Sebagaimana disampaikan Newman sebelumnya, dalam praktiknya, kedaulatan negara ini memang sering menimbulkan kerancuan karena pengertian negara cenderung diartikan sebagai kelompok atau individu pemegang kekuasaan, yang pada akhirnya Kedaulatan Negara itu sering dipersonifikasi sebagai kedaulatan pemerintahan yang berkuasa. Oleh karena itu, Kedaulatan Negara dalam gagasan Bodin pada akhirnya dapat diterjemahkan ke dalam berbagai teori, tergantung dari siapa yang memegang kekuasaan tertinggi, bisa saja Raja atau ratu (Kedaulatan Raja) atau bisa juga rakyat (dalam sistem demokrasi).⁴⁰

Teori kedaulatan lain yang juga berkembang seiring dengan teori Kedaulatan Negara adalah Kedaulatan Hukum (*legal sovereign*) yang dikembangkan oleh John Austin.⁴¹ Dalam doktrin Austin semua hukum adalah perintah dari penguasa yang harus ditaati oleh masyarakat. Semua perintah bersifat mengikat karena penguasa memiliki kekuasaan untuk menegakkan hukum.⁴²

Dalam perkembangannya, kedua teori kedaulatan tersebut (Kedaulatan Negara dan Kedaulatan Hukum) akhirnya bersinggungan dengan ide-ide demokrasi. Hobbes adalah yang pertama kali menarik konsep kedaulatan dari Kedaulatan Negara menuju embrio Kedaulatan Rakyat melalui gagasan kedaulatan individu (orang), dimana menurut Hobbes setiap orang pada dasarnya berdaulat, sehingga raja walaupun sebagai penguasa absolut namun tindakannya

³⁹ Carl Joachim Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective* (London: The University of Chicago Press, 1963) hal. 57

⁴⁰ Hendarmin Ranadireksa, *Op. Cit.* Hal.97

⁴¹ Michael Newman. *Op.Cit.* hal. 7. Berbeda dengan Michael Newman yang melihat kedaulatan hukum berjalan seiring dengan kedaulatan negara, Martin Ostwald berdasarkan penelitiannya terhadap perkembangan kedaulatan rakyat di Athena abad kelima, meyakini bahwa kedaulatan hukum pada dasarnya lahir dari perkembangan teori kedaulatan rakyat ketika kedaulatan rakyat menjelma ke dalam nomos. Lihat Martin Ostwald, *From Popular Sovereignty to Sovereignty of Law, Law, Society, and Politic in Fifth Century of Athens* (London: University of California Press, L.td).

⁴² Teori kedaulatan hukum dari Austin dikenal dalam doktrin "*law as a command of the sovereign*" yang dikembangkan dari pemikiran Bentham. Lihat W.L. Morison, *John Austin, Jurists: Profiles in Legal Theory* (London: Stanford University Press, 1982), hal.66

harus tetap berdasarkan untuk kebaikan rakyat.⁴³ Dalam praktik, teori Hobbes yang meletakkan kedaulatan ke tangan individu meluas dan menjelma ke dalam kedaulatan parlemen (sebagai wakil dan kumpulan individu yang berdaulat).⁴⁴

Berdasarkan konsepsi Hobbes tersebut, Locke kemudian mempertegasnya, tidak lagi kedaulatan individu tetapi kedaulatan kolektif (kedaulatan rakyat). Menurut Locke kedaulatan pada dasarnya tidak berada di tubuh negara, tetapi di dalam masyarakat.⁴⁵ Tentu saja, konsepsi Locke tentang masyarakat masih sangat terbatas karena masyarakat dalam kacamata Locke baru sebatas para pemilik tanah yang menentang absolutisme monarki.⁴⁶ Namun demikian, pemikiran Locke tersebut merupakan embrio dari lahirnya doktrin kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) karena keberhasilannya menggeser letak kedaulatan dari negara (raja) kembali ke tangan rakyat.⁴⁷

Teori Kedaulatan Rakyat secara lebih menyeluruh disusun oleh Rosseau yang berangkat dari latar belakang Revolusi Perancis, yang menempatkan rakyat dalam posisi saling berhadapan dengan negara. Menurut Rosseau negara seharusnya tidak berdiri sendiri dan berada di luar rakyat. Negara seharusnya cerminan dari kehendak umum (rakyat), sehingga negara adalah rakyat itu sendiri. Dengan demikian negara tidak lagi sesuatu yang asing karena tidak lagi menjadi milik raja atau milik sekelompok orang, melainkan milik bersama (rakyat). Oleh

⁴³ Seperti yang ditulis Philemon Bliss: *...Hobbes advocates monarchy, pure and simple. Sovereignty is personal; and the king, as absolute ruler, is sovereign. He rules by virtue of the social contract, but is not a party to it; he should govern in all things according to his own judgment, but is morally bound to seek the good of his subjects.* Lihat Philemon Bliss LLD, *Op.Cit*, hal. 4

⁴⁴ Michael Newman. *Op.Cit.* hal.7

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Seperti yang diungkap John Marshal dengan mengutip tulisan Ascraft (*Revolutionary Politics*) bahwa *...Ashcraft implies that John Locke's discussion of the productive significance of labour in his discussion of the value added to goods in his account of property in Two Treatise was intended as an appeal to those artisans and tradesmen whose support for exclusion and then for resistance was necessary in 1680-3, while his general stress on industriousness and use was intended to appeal to the industrious gentry and aristocrats who used their land for productive purposes, and to condemn courtiers and wateful landowners, particularly aristocrats.* Lihat John Marshal, *John Locke, Resistance, Religion and Responsibility* (New York: Cambridge University Press, 1996), hal.280-281.

⁴⁷ Michael Newman, *Op.Cit.* hal.6.

karena itu satu-satunya negara yang sah menurut ajaran Kedaulatan Rakyat Rosseau adalah *res publica* (urusan umum) yang lahir atas kehendak umum.⁴⁸

Dalam paham Rosseau, kedaulatan rakyat mengimplikasikan dua anggapan. Di satu pihak, penolakan terhadap segala wewenang di atas rakyat yang tidak dari rakyat. Di lain pihak, tuntutan, agar segala kekuasaan yang ada mesti identik dengan kehendak rakyat. Jadi negara tidak berhak untuk meletakkan kewajiban atau pembatasan apa pun pada rakyat. Rakyat berwenang penuh untuk menentukan dirinya sendiri, maka tidak ada apapun yang mempunyai wewenang terhadap rakyat.⁴⁹

Teori kedaulatan rakyat Rousseau tentang kontrak sosial dengan berdasarkan pada “Revolusi Perancis”⁵⁰ dalam kacamata Newman sebenarnya memiliki ambiguitas, sebab lahirnya Republik Kedua paska revolusi berangkat dari dua legitimasi yaitu legitimasi rakyat dan legitimasi negara melalui personifikasi Napoleon III. Kedaulatan rakyat muncul ketika rakyat mengambilnya dari negara, namun Kedaulatan Rakyat tersebut pada akhirnya berkombinasi dengan Kedaulatan Negara pada saat rakyat menyerahkan kembali kedaulatan yang telah direbutnya kepada Napoleon III. Perpaduan dua legitimasi ini juga dipraktikkan negara-negara Fasis dan negara penganut paham Stalinis, dengan klaim bahwa rakyat telah bersatu ke dalam satu negara dan menyerahkan kedaulatan yang dimilikinya kepada negara (pemerintahan fasis/komunis) sehingga tidak diperlukan lagi adanya lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Dengan melihat kombinasi yang begitu kuat diantara keduanya, Newman melihat praktik tersebut sebagai doktrin lain (di luar doktrin kedaulatan yang telah ada)

⁴⁸ Frans Magnis Suseno, *Op.Cit.* hal. 240-241

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Revolusi 1848 di Perancis merupakan salah satu dari gelombang revolusi pada tahun 1848 di Eropa. Di Perancis, revolusi Februari mengakhiri Kerajaan Orleans (1830-1848) dan melahirkan Republik Perancis Kedua. Pada tanggal 2 Desember 1848, Louis Napoleon terpilih menjadi Presiden Republik Kedua, sebagian besar didukung oleh para petani. Tepat tiga tahun kemudian ia menangguk majelis terpilih, mendirikan Kekaisaran Perancis Kedua, yang berlangsung sampai 1871. Lihat Thomas Carlyle, *French Revolution: A History* (London: Chapman and Hall, tanpa tahun).

yang kemudian disebut dengan doktrin Kedaulatan Negara Kerakyatan (*Popular State Sovereignty*).⁵¹

Dalam perkembangan berikutnya khususnya di akhir abad 19, seiring dengan lahirnya paham kebangsaan yang didasarkan pada klaim “*we live in nation-states and that such states uphold national sovereignty*” telah melahirkan doktrin baru tentang kedaulatan yaitu Kedaulatan Bangsa (*national sovereignty*), doktrin yang mendasarkan kedaulatannya pada kesamaan sebagai satu bangsa.⁵² Paham kebangsaan ini awalnya digagas oleh Ernest Renan melalui essainya yang terkenal “*What Is a Nation?*”, menurut Ernest Renan berdirinya suatu bangsa tidak harus berdasar atas kesamaan agama, ras, bahasa, kesamaan geografi atau atas dasar kepentingan materi bahkan kepentingan militer. Menurutnya berdirinya suatu bangsa adalah atas dasar semangat dan kehendak untuk bersatu yang lahir dari proses sejarah panjang.⁵³ Sedikit berbeda dengan Ernest Renan, Otto Bauer lebih melihat bangsa sebagai satu kesatuan perilaku yang lahir karena kesamaan nasib (*a nation is a unity of conduct which comes into being because of a unity of destiny*).⁵⁴

Namun demikian, dalam praktik ternyata teori Kedaulatan Bangsa ini sering berkombinasi dengan teori Kedaulatan Rakyat seperti yang pernah digunakan oleh negara-negara Fasis. Dalam kasus Hitler misalnya, dengan mendefinisikan paham kebangsaan dari kacamata rasis, Hittler mengklaim bahwa

⁵¹ Seperti dinyatakan Newman: *Popular sovereignty, developed more fully in the work of Jean Jacques J.J. Rousseau (1712-78) and in the claims of the Third Estate during the French Revolution, could challenge state sovereignty by setting the claims of the people against the claim of the state. But it could also strengthen a state which claimed, as did Napoleon III, to embody the popular will. In this case the power of the state was legitimised by combining the arguments which underlay both doctrines, and this combination has been so potent that it is necessary to use a different term to distinguish it from two sources: popular state sovereignty. At its most extreme, this doctrine has been used to justify the claim that the unity between state and people is so complete that no separate institutions are necessary to represent the people. It has thus been adopted by twentieth century Fascist and Stalinist regimes.* Michael Newman, *Op.Cit.* hal 7.

⁵² Ibid.

⁵³ Lihat Uday Singh Mehta, *Liberalism and Empire, A Study Nineteenth Century British Liberal Thought* (London: The University of Chicago Press, 1992), hal.187

⁵⁴ Clive J. Christie, *South East Asia in The Twentieth Century, A Reader* (London: Tauris & Co.Ltd, 1998), hal.134

kepemimpinannya adalah atas kehendak rakyat untuk membawa Jerman kepada kejayaan bangsa Jerman (Aria).⁵⁵

Selain penganut ajaran Fasis, kelompok *liberal democratic* sebenarnya juga merupakan salah satu pendukung teori Kedaulatan Bangsa dari sisi lain. Menurut mereka, doktrin Kedaulatan Bangsa sangat mungkin dipraktikkan jika lembaga-lembaga internal negara berjalan secara demokratis. Tradisi pemikiran politik kaum liberal selama ini memang didasarkan pada doktrin pembagian dan pembatasan kekuasaan dimana tradisi tersebut dinilai cocok dengan teori kedaulatan.⁵⁶ Dalam pandangan kelompok liberal adalah sangat mungkin untuk memiliki lembaga-lembaga negara demokratis dimana setiap rakyat dapat mengekspresikan tuntutan dan pilihan politik mereka melalui pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif disertai desentralisasi tanggung jawab negara, dengan tetap menjaga kedaulatan bangsa. Dengan berangkat dari doktrin pembagian kekuasaan ini akhirnya kelompok liberal melahirkan doktrin kedaulatan bersama (*Shared Sovereignty*) dengan membagi kedaulatan kepada semua lembaga negara. Di negara yang menganut paham demokrasi liberal antara Kedaulatan Bangsa dan Kedaulatan Bersama ini dapat bersinergi dan berjalan secara beriringan. Dalam hal kedaulatan internal, doktrin yang dibangun adalah

⁵⁵ Michael Newman, *Op.Cit.* hal.7

⁵⁶ Pembagian dan pembatasan kekuasaan awalnya berangkat dari pemikiran Bentham atas penelitian Bentham terhadap kewenangan pengadilan sebagai *negative legislator* yang dapat membatalkan suatu produk perundang-undangan legislatif. Dari kewenangan tersebut paling tidak Bentham berpandangan bahwa kedaulatan pada dasarnya dapat dibagi atau paling tidak dapat dibatasi, sebagaimana yang dinyatakan Parekh: *Bentham also examines other cases of divided sovereignty. He suggests that under a system of judicial review where courts have the power to annul law, "a portion of the supreme power" is transferred from the legislature to the judges and that therefore the former's sovereignty is limited. However, since the power to annul laws is only a negatiff power and therefore much inferior to the positive power to make laws, Bentham thinks it would be going too far to say that supreme authority is here transferred form legislative to the judicial power or that this is a case of divide or shared sovereignty. Bentham finds it difficult to believe how anyone can maintain that sovereignty is both unlimited and indivisible. In the cases above cited, one either says that both the legislature and the judiciary, or both the federal an the state governments, are "conjunctively" sovereign, in which case one must admit that sovereignty is divisible; or else one says that only one of them is sovereign in which case its sovereignty, although not shared, is clearly limited.* Bhiku Parekh (ed), *Bentham's Political Thought* (London: Croom Helm, 1973) Hal. 24

doktrin Kedaulatan Bersama, sementara dalam hal Kedaulatan Eksternal yang dibangun adalah doktrin Kedaulatan Bangsa.⁵⁷

Dalam praktik, teori Kedaulatan Bersama sering digunakan untuk mengurai eksistensi kedaulatan negara-negara berbentuk federal. Dalam konteks negara federal Kedaulatan Bersama diwujudkan dalam bentuk adanya pembagian kekuasaan antara pemerintahan federal dan pemerintahan negara bagian seperti di Amerika Serikat, Kanada dan Australia. Dalam hal ini Elliot Johnson dalam tulisannya sempat menjelaskan tentang rencana pembagian kekuasaan dalam konteks Kedaulatan Bersama di Australia:

*The final report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples described shared sovereignty in the following way: "Shared sovereignty, in our view, is a hallmark of the Canadian Federation and a central feature of the three-cornered relations that link Aboriginal governments, provincial governments and the federal government. These governments are sovereign within their respective spheres and hold their powers by virtue of their Constitutional status rather than by delegation. Nevertheless, many of their powers are shared in practice and may be exercised by more than one order of government".*⁵⁸

Dalam perkembangannya, teori Kedaulatan Bersama tidak hanya dipraktikkan di internal kekuasaan negara, tetapi juga di tingkatan eksternal kekuasaan negara melalui bangunan kerjasama antar negara melalui pembentukan negara konfederasi seperti Uni Eropa. Menurut Zaki Laidi, doktrin Kedaulatan Bersama dalam bentuk konfederasi harus dibedakan dengan kerjasama antar negara yang bersifat biasa (bilateral/multilateral). Jika dalam kerjasama antar negara suatu negara dimungkinkan untuk menarik diri sewaktu-waktu, untuk Kedaulatan Bersama lebih dari itu, karena para negara berdaulat bertindak atas nama bersama. Berbagi kedaulatan (*sharing sovereignty*) sama dengan berbagi kepemilikan bersama sehingga untuk melepaskan diri dari rekanan cenderung lebih sulit, seperti yang dinyatakan Laidi:

There is a fundamental difference between cooperation between states and shared sovereignty. Inter state cooperation leave intact a state's possibility

⁵⁷ Michael Newman, *Op.Cit.* hal.8

⁵⁸ Elliott Johnston, Martin Hinton dan Daryle Rigney, *Indigenous Australians and The Law, Second Edition* (Oxon: Cavendish Publising, L.td, 1997), hal. 259

*of withdrawing if the time comes to do so. It is akin to a contractual logic of the kind that might bind together two co-tenants. Shared sovereignty, is more demanding, as a result of the fact that sovereigns generally create a vehicle for exercising responsibility in their joint name. The sharing of sovereignty is akin, then, to a kind of joint ownership, from which it is always more difficult to extricate oneself than from co-tenancy.*⁵⁹

1.5.2 Konstitusi

Berdasarkan *Black's Law Dictionary*, konstitusi diartikan *the fundamental organic law of a nation or state that establishes the institutions and apparatus of government, defines the scope of governmental sovereign powers, and guarantees individual civil rights and civil liberties dan the written instrument embodying this fundamental law, together with any formal amendments.*⁶⁰

Kemudian K.C. Wheare mendefinisikan konstitusi sebagai seperangkat aturan yang digunakan untuk membangun atau mengatur sebuah pemerintahan negara.⁶¹ Strong mendefinisikan konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum; hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan.⁶² Berdasarkan pandangan keduanya menunjukkan bahwa konstitusi memiliki pengertian umum sebagai aturan dasar yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara.

Dalam pengertian yang lebih sempit, S.A. de Smith melihat konstitusi sebagai dokumen yang berisi perangkat aturan pokok tentang pemerintahan sebuah negara.⁶³ Begitu juga Eric Barendt yang juga mengartikan konstitusi sebagai *the written document or text which outlines the powers of its parliament,*

⁵⁹ Zaki Laidi, *The Great Disruption* (Cambridge: Politik Press, 2007), hal.37

⁶⁰ Bryan A. Garner, *Op.Cit.* hal.330

⁶¹ K.C. Wheare, 1966, *Modern Constitutions*, (London : Oxford University Press), hal. 1.

⁶² C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia (Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form)*, diterjemahkan oleh SPA Teamwork (Jakarta: Nuansa dan Nusamedia, 2004), hal. 21

⁶³ S.A. de Smith, 1973, *Constitutional and Administrative Law*, (Middlesex : Penguin Education), hal. 17-18.

*government, courts, and others important national institution.*⁶⁴ Dari pandangan ini konstitusi dihadirkan melalui sifatnya yang tertulis.

Jika diartikan secara harfiah, menurut Mahfud MD konstitusi berarti “pembentukan”, berasal dari bahasa Perancis yaitu “*constituir*”, yang berarti membentuk. Secara istilah ia berarti peraturan dasar (awal) mengenai pembentukan negara. Dalam bahasa Belanda disebut *Grondwet*, sedangkan di dalam bahasa Indonesia disebut Konstitusi. Untuk itu maka konstitusi memuat aturan-aturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendi yang diperlukan untuk berdirinya negara.⁶⁵

Dalam kacamata positivisme, Kelsen mendefinisikan konstitusi sebagai *...the highest level within national law... the constitution in the material sense consists of those rules which regulate the creation of the general legal norms, in particular the creation of statutes.*⁶⁶ Konstitusi dalam arti ini menunjukkan bahwa konstitusi merupakan norma dasar yang menjadi payung terhadap seluruh peraturan perundang-undangan di bawahnya⁶⁷.

⁶⁴ Eric Barendt. *An Introduction to Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 1998), hal. 1.

⁶⁵ Moh. Mahfud MD (1), *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Rineka Cipta), hal. 72.

⁶⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1961), hal 114.

⁶⁷ Selain Kelsen, juga terdapat beberapa teori hirarki norma hukum lainnya yaitu: Kisch, Adolf Merkl dan Hans Nawiasky. Hirarkhi norma Kisch diawali dari: *abstracte norm; generale norm* atau *tussen norm; concreto norm* atau *casus norm*. Sementara Adolf Merkl, hirarki norma hukumnya diawali dari: *cita hukum; kategori hukum; pengertian-pengertian hukum; tata hukum*. Dan yang paling lengkap adalah Hans Nawiasky yang menyusun hirarkhi norma mulai dari: *staatsfundamental norm; staats grundgesetz; formeel gesetz; verordnung; autonome satzung.*⁶⁷ Dari ketiga teori tersebut pada prinsipnya sama bahwa norma yang lebih rendah harus bersumber dan berdasar kepada norma yang lebih tinggi. Pemikiran Kelsen sebenarnya diilhami Adolf Merkl (murid Hans Kelsen) yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das dppelte rechtsantlitz*). Suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtkarcht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula. Lihat Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH* (Jakarta: Kanisius, 2007), hal. 43

Jimly Asshidiqie dengan menggunakan teori Kelsen juga menyatakan bahwa konstitusi merupakan hukum tertinggi yang bersifat fundamental, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang bersifat universal, maka peraturan-peraturan yang tingkatannya berlaku di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku atau diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.⁶⁸

Jika dilihat dari pembentukannya, dengan menggabungkan pendekatan John Locke dan Rosseau dapat disimpulkan bahwa konstitusi adalah aturan-aturan dasar yang lahir pada saat rakyat melakukan perjanjian untuk membentuk negara dimana konstitusi merupakan cerminan kehendak rakyat (*popular will*) yang bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak lagi bersifat absolut, dan menjadi pedoman (*guiden*) penyelenggara negara dalam menjalankan pemerintahannya untuk mewujudkan kehendak rakyat. Locke menekankan bahwa konstitusi adalah kesepakatan mayoritas rakyat yang berfungsi mengarahkan dan membatasi negara, seperti dikatakannya: *...and it being necessary to that which is one body to move one way; it is necessary the body should move that way whither the greater force carries it, which is the consent of majority.*⁶⁹

Mengikuti Locke, menurut Rosseau setelah kontrak sosial terwujud, maka persetujuan individu hilang berganti dengan kehendak mayoritas yang dituangkan di dalam konstitusi. Negara –dalam hal ini pemerintah yang dipilih rakyat– harus tunduk kepada konstitusi karena dengan demikian sama dengan mematuhi kehendak rakyat (*popular will*). Jika pemerintah melakukan tindakan yang berlawanan dengan konstitusi maka pemerintah dengan sendirinya akan kehilangan legitimasi kekuasaannya sehingga menjadi tidak sah.⁷⁰

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie (4), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Setjen Mahkamah Konstitusi republik Indonesia, 2006), hal.19

⁶⁹ John Locke, *The Second Treatise of Government* (Indianapolis: The Liberal Arts Press, Inc, 1952), hal. 55.

⁷⁰ J.J. Rousseau, *The Social Contract* (New York: Hafner Publishing Company, 1951), hal. 88

Berangkat dari gagasan Locke dan Rosseau (serta Hobbes) inilah kemudian lahir paham konstitusionalisme. Negara penganut paham konstitusionalisme menurut Stephen Holmes adalah negara yang dalam mengorganisasikan pemerintahan tergantung dan taat kepada seperangkat hukum dan prinsip-prinsip fundamental yang telah digariskan dalam konstitusi.⁷¹ Konstitusionalisme merupakan sebagian prasyarat dari demokrasi, karena demokrasi mengandaikan adanya sebuah pembatasan kewenangan dari kekuasaan yang diatur dalam sebuah perangkat hukum yang jelas. Oleh karena itu dikatakan oleh Barendt bahwa *constitutionalism is a belief in imposition of restrains on government by means of a constitution.*⁷²

Friedrich juga menyatakan konstitusionalisme sebagai: *...a set of an activites organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restrains which attempt to ensure that the power which is need for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing.*⁷³ Dari pandangan Friedrich tersebut dapat dipahami bahwa tujuan pokok dari konstitusionalisme adalah upaya membatasi kekuasaan mengingat pada masa sebelumnya kekuasaan sangat luas tanpa batas. Pembatasan itu kemudian dilakukan melalui sebuah hukum khusus yaitu konstitusi.

Essensi dari konstitusionalisme dari kacamata Soetandyo minimal terdiri dari dua hal pokok yakni, *pertama*, konsepsi negara hukum yang menyatakan bahwa secara universal kewibawaan hukum harus mampu mengontrol dan mengendalikan politik; *kedua*, konsepsi hak-hak sipil warga negara yang menggariskan adanya kebebasan warga negara di bawah jaminan konstitusi sekaligus adanya pembatasan kekuasaan negara yang dasar legitimasinya hanya dapat diperoleh dari konstitusi.⁷⁴

⁷¹ Stephen Holmes, *Constitutionalism*, dalam Seymour M. Lipset (ed.), 1995, *The Encyclopedia of Democracy*, (Washington : Congressional Quarterly Inc., 1995), hal. 299-306.

⁷² Eric Barendt, *Op.Cit.*, hal. 14.

⁷³ Carl J. Friedrich dalam Miriam Budiardjo, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia) hal. 57.

⁷⁴ Mahfud MD (3), *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Bandung: Rineka Cipta), hlm 145.

1.5.3 Pemilihan Umum

Berdasarkan *Black Law Dictionary*, pemilihan umum (*general election*) memiliki pengertian: 1) *an election that occurs at a regular interval of time. Also termed regular election.* 2) *an election for all seats, as contrasted with a by-election.*⁷⁵ Menurut James Reichley, pemilu merupakan hal fundamental bagi setiap negara yang sistem politiknya mendasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Dalam demokrasi, keterlibatan seluruh rakyat dalam Pemilu menjadi sumber legitimasi kekuasaan pemerintah. Di negara besar dengan masyarakatnya yang kompleks seperti Amerika Serikat, Pemilu menjadi sarana bagi rakyat untuk mewarnai setiap kebijakan pemerintah, dan lebih dari itu hakekat pemilu adalah perwujudan hak dan kewajiban dari seluruh rakyat.⁷⁶

Dalam pengertian lebih sempit, seperti yang dinyatakan Hendarmin Ranadireksa, pemilu adalah sarana demokrasi untuk memilih yang dipercaya rakyat untuk memangku tugas sebagai pimpinan negara dan memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk sebagai anggota parlemen. Pimpinan Negara bisa berupa Kepala Negara merangkap sebagai Kepala Pemerintahan dalam sistem presidensil, atau memilih Kepala Negara dan memilih Kepala Pemerintahan dalam kesempatan terpisah untuk sistem parlementer. Rakyat berdaulat untuk memilih wakil-wakilnya atas dasar pilihan yang bersifat ideologis ataupun atas dasar kewilayahan.⁷⁷ Dipertegas oleh Soewoto, pemilu pada prinsipnya merupakan mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala. Bagi negara demokrasi penyelenggaraan pemilu dapat dipandang sebagai awal dari paradigma demokrasi.⁷⁸

⁷⁵ Bryan A. Garner, *Op.Cit.* hal.557

⁷⁶ A. James Reichley (ed), *Election American Style* (Washington DC: The Brookings Institution, 1987), hal. 1 ...*elections are fundamental to any political system based on principle democracy and republican government. Under democracy, elections in which all eligible voters may participate are the ultimate source of governmental authority. In large, complex society like the United States, elections provide the chief means through which most voters influence the formation of government policy and exercise the rights and responsibilities of citizenship.*

⁷⁷ Hendarmin, *Op.Cit.* hal.111

⁷⁸ Soewoto, *Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)*, (Disertasi: Universitas Airlangga), Surabaya, 1990, halaman.148

Kemudian juga diperkuat Jimly bahwa pemilu prinsipnya sebagai wujud penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung. Karena pemilihan umum diselenggarakan bertujuan: (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, (2) untuk memungkinkan terjadinya penggantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.⁷⁹ Senada dengan Jimly, Abdul Bari Azed melihat setidaknya terdapat 3 (tiga) tujuan pemilihan umum di Indonesia, antara lain: *pertama*, memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib; *kedua*, kemungkinan lembaga negara berfungsi sesuai dengan maksud UUD 1945; dan *ketiga*, untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara.⁸⁰

Pemilu secara normatif (UU No.10 Tahun 2008) diartikan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.⁸¹ Sebagaimana diketahui, Konstitusi Indonesia secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Dengan demikian rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dimaksud dilaksanakan melalui pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie (4), *Op. Cit.* hal.741

⁸⁰ Abdul Bari Azed (1), "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia," dalam *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2000), hal. 7.

⁸¹ Pasal 1 angka 1 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

NKRI dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.⁸²

Mengenai sejarah lahirnya pemilu sendiri, menurut Richard S. Katz berangkat dari ketidak-mungkinan diselenggarakannya sistem demokrasi secara langsung. Pertumbuhan populasi masyarakat yang begitu pesat dalam suatu negara pada akhirnya melahirkan sistem demokrasi representasi (*representation democracy*), untuk itulah maka pemilu diselenggarakan, dengan tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam mewujudkan cita-cita demokrasi.⁸³

Senada dengan Katz, Frans Magnis Suseno juga meyakini pemilu adalah bagian dari proses demokrasi modern yang dimulai sejak Revolusi Perancis yang berkembang ke dalam demokrasi representatif. Rakyat sebagai pihak yang berdaulat tidak langsung membuat undang-undang melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Melalui pemilu para warga negara menentukan partai mana yang akan (ikut) memerintah negara.⁸⁴

Masih menggunakan pendekatan prinsip Kedaulatan Rakyat, Constantijn Kortman –dalam penelitiannya terhadap hukum tata negara (*constitutional law*) di 10 (sepuluh) negara Uni Eropa– memperlihatkan jika setiap pemilih (*electorate*) yang dalam hal ini adalah rakyat –berdasarkan konstitusi masing-masing negara– ditempatkan sebagai organ negara langsung (*direct organ of the state*) dengan kewenangan yang begitu tinggi (tertinggi), dimana organ tersebut memiliki kewenangan untuk memilih pucuk pimpinan negara (kepala negara dan anggota legislatif) dalam periode lima tahunan, sebagaimana yang dinyatakan Kortman:

⁸² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836. Penjelasan Umum.

⁸³ Richard S Katz, *Democracy and Elections* (New York: Oxford University Press, 1997), hal. 69. Argumentasi Katz ...because representative government is expected to solve problems beyond the impossibility of direct democracy, representation becomes a complex concept in democracy theory. At least in part, to choose an appropriate meaning of representation is to say what elections ought to do; to specify the function of elections is to define representation. The choice depends both on the values to be served and on the presumed nature of the world. At this point, each of the two major approaches popular sovereignty divides into a number of specific theories.

⁸⁴ Frans Magnis Suseno, *Op.Cit.* hal. 290-291

*the electorate is a direct organ of the state. Its decisions dictate who will be the head of state (the President of the Republic) for a particular five-year period and who will be the members of the House of Representatives, in which the legislative power of the state is vested, for a particular five-year period.*⁸⁵

Dalam praktiknya, menurut Andrew Reynolds pemilu umumnya diikuti oleh partai-partai politik (parpol) yang mewakili kepentingan spesifik setiap warganegara. Kepentingan-kepentingan seperti nilai-nilai agama, keadilan, kesejahteraan, nasionalisme, antikorupsi, dan sejenisnya kerap dibawa parpol tatkala mereka berkampanye. Oleh karena itu, sistem pemilu yang baik dalam kacamata Reynolds adalah sistem yang mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berbeda di tingkat masyarakat, agar terwakili dalam proses pembuatan kebijakan negara di parlemen.⁸⁶

Berdasarkan beberapa uraian diatas dapat diketahui bahwa pemilu pada hakekatnya merupakan salah satu sarana kedaulatan rakyat yang mensyaratkan dilindunginya hak rakyat untuk memilih para pemimpin negara yang dijamin berdasarkan konstitusi.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian dalam Tesis berjudul “Pemilihan Umum Sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Menuju Pemilihan Umum Demokratis” adalah penelitian hukum normatif atau yuridis-normatif, yakni penelitian yang secara doktrinal meneliti dasar aturan dan perundang-undangan mengenai upaya perwujudan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum di Indonesia.⁸⁷ Melalui penelitian ini diharapkan dapat diketahui dinamika politik yang berkembang

⁸⁵ Constantijn Kortman et.al, *Constitutional Law of 10 EU Member States, The 2004 Enlargement* (Deventer: Kluwer, 2006), hal.23

⁸⁶ Andrew Reynold, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005) hal.9-14.

⁸⁷ Jika meminjam istilah yang digunakan Soerjono Soekanto, dalam penelitian hukum normative ini yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 10

selama pasang surut sistem pemilu setelah Perubahan UUD NRI 1945 berikut faktor-faktor yang mempengaruhinya. Dengan mengetahui faktor-faktor tersebut, melalui penelitian ini diharapkan akan dapat dirumuskan proyeksi sistem pemilu yang paling ideal dan sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang terkandung di dalam UUD NRI 1945 ke depan.

Dari perspektif penelitian diatas, penelitian ini akan menstudi beberapa aspek yang biasa menjadi bagian dalam studi yuridis-normatif, yakni inventarisasi hukum positif, studi asas-asas hukum, studi untuk menemukan hukum *in concreto*, studi atas sistematika hukum, studi hubungan antara peraturan perundang-undangan secara vertical dan horisontal.⁸⁸ Selain itu, penelitian ini akan menstudi secara khusus praktik pemilihan umum di Indonesia setelah Perubahan UUD NRI 1945 disertai perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara.

Jenis penelitian ini dapat juga disebut penelitian deskriptif analitis dalam arti bahwa hasil penelitian ini disajikan secara deskriptif analitis. Jadi jenis penelitian ini dipilih sebagai cara penyajian dan bukan pokok penelitian itu sendiri.

1.6.1 Pendekatan Penelitian

Untuk menjawab semua pokok permasalahan secara komprehensif maka penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni pendekatan historis, pendekatan prosedural, pendekatan politis, dan pendekatan sosiologis. Pendekatan historis dipilih karena pemberian titik berat penyelenggaraan Pemilu yang dalam setiap periode pergantian kekuasaan sistemnya cenderung berubah-ubah, sehingga

⁸⁸ Ronny Hanitio Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hal. 11-26. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet.V, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), hal. 15. *Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif ini mencakup: 1) penelitian terhadap asas-asas hukum; 2) penelitian terhadap sestematik hukum; 3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; 4) perbandingan hukum; dan 4) sejarah hukum.*

dengan pendekatan historis diharapkan latar belakang perubahan-perubahan itu sendiri dapat dipahami secara utuh dengan melakukan penjelajahan atas sejarah.

Pendekatan prosedural dipilih untuk melihat pengaturan yang secara tegas berkaitan dengan prosedur penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Pendekatan politik dipilih karena ketentuan undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya lahir sebagai produk kesepakatan politik yang oleh Wheare diistilahkan sebagai *resultante* dari berbagai kekuatan (politik, ekonomi dan sosial) yang berjalan pada waktu pembentukan.⁸⁹ Akan menjadi sulit bagi kita untuk memahami maksud suatu norma jika tidak memahami latar belakang pergulatan politik yang akhirnya melahirkan norma tersebut sebagai suatu kesepakatan politik. Pendekatan politik dapat memperkuat temuan latar belakang perdebatan yang didapat dari pendekatan historis sehingga dapat menggambarkan *original intend*.

Pendekatan sosiologis dipilih karena setiap norma itu tidak berada dalam situasi *vacuum* melainkan merefleksikan kenyataan dan keinginan masyarakatnya yang kemudian dikontestasikan secara politik. Itu menjadi keniscayaan karena hukum berfungsi melayani masyarakatnya sesuai area da eranya. Dengan pendekatan sosiologis penelitian ini dapat mengaitkan antara perjalanan historis, pergulatan dan kesepakatan politik, serta kenyataan-kenyataan masyarakat yang mempengaruhinya.

1.6.2 Jenis Data

Ada dua jenis data yang dipakai dalam penelitian ini yaitu data primer dan data skunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan berdasarkan hasil wawancara dengan responden atau berdasarkan observasi atas masalah yang diteliti. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain-lain.⁹⁰

⁸⁹ KC. Wheare, *Modern Constitutions*, terjemahan Muhammad Hardani, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003), hal.103.

⁹⁰ Soerjono Soekanto. Op. Cit. hal. 12

Sebagaimana penelitian hukum pada umumnya, penelitian ini lebih bertumpu pada data sekunder yakni bahan-bahan tertulis tentang hukum, namun untuk memperkuat disertakan juga data primer untuk melakukan analisis secara lebih komprehensif. Berdasarkan hal tersebut maka jenis data di dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Data sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang tersebar dalam berbagai tulisan yang dibedakan atas:
 - 1) bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan pemilihan umum.⁹¹
 - 2) Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum berupa tulisan-tulisan hukum yang berbentuk buku, makalah, artikel dan risalah-risalah persidangan DPR dan MPR.⁹²
 - 3) Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan hukum yang berisi penjelasan arti tentang berbagai istilah yang terkait dengan obyek penelitian seperti kamus bahasa, kamus hukum, kamus politik, dan ensiklopedia.⁹³
- b. Data primer, yakni data yang diperoleh langsung di lapangan melalui wawancara dan observasi.

⁹¹ Secara umum pengertian bahan hukum primer dalam penelitian ini tetap mengacu kepada Soerjono Soekanto. Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan ini mencakup: (a) buku; (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, simposium, dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op.cit.*, hal. 29

⁹² Pengertian bahan hukum sekunder juga mengacu pada pendekatan Soerjono Soekanto yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak; (b) indeks; (c) bibliografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lainnya. *Ibid*

⁹³ Pengertian bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang juga mengacu pada Soejono Soekanto dimana bahan hukum tersier mencakup: (1) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya, adalah misalnya, abstrak perundangundangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya; dan (2) bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya, yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. *Ibid.*, hal. 33

1.6.3 Cara pengumpulan Data

Jenis-jenis data yang disebutkan di atas dikumpulkan melalui cara:

- a. Studi pustaka, yakni studi atas berbagai data sekunder atau dokumen, baik terhadap bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier dan diklasifikasi berdasarkan materinya masing-masing.
- b. Studi lapangan, yakni wawancara dan observasi.
 - 1) Wawancara dilakukan dengan beberapa informan antara lain: anggota dan mantan anggota DPR yang terlibat dalam penyusunan undang-undang pemilu, serta anggota PAH I MPR yang pernah bertugas sebagai tim perumus Perubahan UUD 1945, dan informan-informan terkait lainnya.
 - 2) Observasi dilakukan dengan melihat langsung proses penyusunan undang-undang yang berkaitan dengan pemilu.

1.7 Batasan Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada periode setelah Perubahan UUD 1945. Meskipun demikian dalam analisisnya, penelitian ini tetap mengkaitkan dengan periode sebelum Perubahan UUD 1945 sebagai suatu studi komparatif. Diharapkan dengan adanya kajian komparatif ini, ada suatu hasil analisis yang proporsional.

1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan ini dibagi dalam 5 (lima) bab sebagaimana diuraikan di bawah ini:

Bab Pertama, sebagai pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang perlunya meneliti mengenai sistem pemilu setelah perubahan UUD NRI 1945, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian, batasan penelitian dan sistematika penulisan.

Bab Kedua, merupakan tinjauan pustaka yang berisikan konsep-konsep atau teori-teori yang berkaitan dengan pokok bahasan yang diteliti, yaitu uraian

mengenai teori kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi yang kemudian diterjemahkan ke dalam konstitusi sebagai hukum dasar, dan salah satu wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut adalah melalui pemilihan umum. Bab ini juga akan mengurai secara lebih rinci mengenai sistem-sistem pemilihan umum dan praktiknya di beberapa negara.

Bab Ketiga, menguraikan dan membahas permasalahan penelitian mengenai dinamika politik yang berkembang selama proses perumusan pemilu pada saat dilaksanakannya Perubahan UUD NRI 1945 dilihat dari politik hukum yang melatar-belakanginya.

Bab Keempat, menguraikan dan membahas permasalahan penelitian mengenai praktik pemilihan umum di Indonesia setelah Perubahan UUD NRI 1945 khususnya Pemilu tahun 2004 dan Pemilu 2009 serta Pemilihan Umum Kepala Daerah. Namun karena gagasan menyusun sistem pemilu yang lebih demokratis telah dimulai sejak reformasi 1998 maka di dalam Bab ini juga dibahas mengenai penyelenggaraan Pemilu tahun 1999. Praktik 3 (tiga) kali pemilu ini kemudian diperbandingkan untuk mengetahui perbedaan diantara masing-masing sistem pemilu serta pertimbangan-pertimbangan politik yang mendasarinya.

Bab Kelima, merupakan bagian terakhir dari substansi penelitian yang berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kedaulatan Rakyat dan Konstitusi

Jika menggunakan pendekatan teori John Locke, kedaulatan rakyat dan konstitusi memiliki hubungan yang saling terkait. Sebab kedaulatan rakyat hanya bisa diwujudkan jika negara tidak lagi bersifat absolut. Oleh karena itu Locke mengenalkan teori tentang kelahiran negara atas dasar perjanjian masyarakat, dimana negara dibentuk untuk menjamin dan melindungi milik pribadi setiap warga negara⁹⁴. Atas dasar pandangan inilah (negara harus melindungi milik pribadi) maka dalam kacamata Locke kekuasaan negara harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan tersebut menurut Locke dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu: *pertama* dengan membentuk konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang ditentukan oleh Parlemen berdasarkan prinsip mayoritas; *kedua* dengan cara membagi kekuasaan ke dalam 3 (tiga) unsur: legislatif, eksekutif, dan federatif.⁹⁵

⁹⁴ Locke melihat lahirnya sebuah negara tidak terlepas dari perkembangan masyarakat. Perkembangan masyarakat dalam kacamata Locke dibagi ke dalam 3 (tiga) tahap. Pada tahap pertama, masyarakat berada dalam keadaan alamiah dimana setiap orang masih hidup dalam harmoni karena mengikuti ketentuan hukum kodrat yang diberikan oleh Tuhan. Yang dimaksud hukum kodrat dari Tuhan menurut Locke adalah larangan untuk merusak dan memusnahkan kehidupan, kebebasan, dan harta milik orang lain. Kehidupan harmoni itu berubah ke dalam peperangan ketika manusia mulai mengenal uang yang pada akhirnya melahirkan ketidaksamaan harta kekayaan sehingga membawa manusia dalam relasi sosial yang terhirarki antara tuan-budak, majikan-pembantu, dan status-status yang hirarki lainnya. Untuk mempertahankan harta miliknya, manusia menjadi iri, saling bermusuhan, dan saling bersaing. Masing-masing orang menjadi hakim dan mempertahankan miliknya sendiri, sehingga manusia pada akhirnya berada situasi peperangan, yang ditandai dengan kedengkian, permusuhan dan kekerasan yang saling menghancurkan. Dalam pandangan Locke situasi tersebut merupakan tahap perkembangan masyarakat yang kedua. Untuk menciptakan jalan keluar dari keadaan perang sambil menjamin milik pribadi, maka masyarakat sepakat untuk mengadakan "perjanjian asli". Inilah saat lahirnya negara yang bertujuan untuk menjamin dan melindungi milik pribadi setiap warga negara yang mengadakan perjanjian tersebut. Di dalam perjanjian, masyarakat memberikan dua kekuasaan penting yang mereka miliki di dalam keadaan alamiah kepada negara. Kedua kuasa tersebut adalah hak untuk menentukan bagaimana setiap manusia mempertahankan diri, dan hak untuk menghukum setiap pelanggar hukum kodrat yang berasal dari Tuhan. Lihat John Locke, *Two Treatises of Government* (Indianapolis: The Liberal Arts Press, Inc, 1952), hal. 131-175.

⁹⁵ Peter Laslett, *Introduction: Locke and Hobbes. Two Treatises on Government* (New York: Cambridge University Press, 1988) hal. 68. Dalam perkembangan selanjutnya, gagasan

Pembagian kekuasaan tersebut adalah upaya agar kekuasaan tidak lagi bersifat absolut, sebab dengan cara membagi kekuasaan negara ke berbagai lembaga negara pada akhirnya akan melahirkan sistem *checks and balances* antar lembaga negara.⁹⁶

Pembagian kekuasaan dalam konteks kedaulatan rakyat –yang kemudian dikenal melalui prinsip *trias politica*– tersebut dalam kacamata Barend telah menjadi ciri pokok konstitusi-konstitusi negara modern, dimana setiap konstitusi akan selalu mengatur masing-masing kekuasaan (parlemen, pemerintah, peradilan dan institusi-institusi nasional penting lainnya).⁹⁷ Ciri konstitusi ini sesuai dengan keinginan Locke yang menghendaki kekuasaan dibatasi oleh aturan-aturan hukum yang tidak lagi dibuat oleh raja melainkan oleh parlemen – walaupun parlemen dalam kacamata Locke saat itu masih terbatas kaum aristokrat dan tuan tanah. Dalam pandangan positivisme Kelsen, pengaturan kekuasaan-kekuasaan lembaga negara di dalam konstitusi akan menempatkan aturan tersebut sebagai hukum tertinggi yang tidak dapat diubah oleh aturan apapun, kecuali dengan jalan merubah konstitusi itu sendiri⁹⁸, sehingga dengan demikian prinsip-prinsip kedaulatan rakyat melalui jalan pembagian kekuasaan dapat bersifat lebih ajeg.

Prinsip *trias politica* dalam praktik telah melahirkan faham konstitusionalisme yang dianut negara-negara modern. Sebagaimana dinyatakan

Locke mengalami berbagai penyempurnaan khususnya oleh oleh *Montesquieu*. Menurutnya perlu ada pemisahan antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Kalaupun tidak bisa, maka setidaknya mempertahankan agar kekuasaan yudikatif tetap independen. Lihat Montesquieu, *Kontrak Sosial* (Jakarta: Nusamedia, 2007), hlm. 187. Menurut Ismail Sunny, teori *trias politica* yang digagas oleh *Montesquieu* merupakan perkembangan ajaran bentuk negara dari monarki-tirani ke bentuk negara demokrasi. Dalam negara modern, hubungan antara ketiga macam kekuasaan tersebut sering merupakan hubungan yang kompleks. *Trias politica* atau biasa disebut *Trichotomy* sudah merupakan kebiasaan, kendati batas pembagian itu tidak selalu sempurna bahkan saling mempengaruhi diantara cabang kekuasaan tersebut. Lihat Ismail Suny, *Mencari Keadilan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 15.

⁹⁶ David Wootton (ed), *John Locke, Political Writings* (Indianapolis: Penguin Books, 1993), hal.32

⁹⁷ Eric Barendt. *Op.Cit.* hal. 1.

⁹⁸ Seperti yang diungkap Hans Kelsen bahwa konstitusi adalah ...*the highest level within national law... the constitution in the material sense consists of those rules wich regulate the creation of the general legal norms, in particular the creation of statutes.* Lihat Hans Kelsen. *Op.Cit.* hal.114

Friedrich bahwa konstitusionalisme adalah *...a set of an activites organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restrains which attempt to ensure that the power which is need for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing.*⁹⁹ Dari pandangan Friedrich tersebut terlihat bahwa tujuan pokok dari konstitusionalisme adalah upaya membatasi kekuasaan seperti yang diharapkan Locke melalui sebuah hukum khusus yaitu konstitusi. Senada dengan Friedrich, Soetandyo dalam melihat konstitusionalisme juga mensyaratkan harus memuat konsepsi negara hukum, hak-hak sipil warga negara dan pembatasan kekuasaan negara yang dasar legitimasinya hanya dapat diperoleh dari konstitusi.¹⁰⁰

Paham konstitusionalisme pada akhirnya melahirkan negara-negara konstitusional, sebab sebagaimana menurut Locke suatu negara dapat disebut sebagai negara konstitusional ketika kekuasaan negara dibatasi dengan adanya konstitusi.¹⁰¹ Namun demikian, untuk melihat sejarah lahirnya negara konstitusional, Strong tidak mau terjebak hanya dengan melihat riwayat institusi-institusi konstitusional saja, tetapi lebih penting dari itu adalah sejarah gagasan-gagasan politik yang mendasarinya. Sebab lahirnya negara konstitusional telah melewati garis sejarah panjang mengenai praktik-praktik kekuasaan, hak-hak yang dikuasai dan hubungan diantara keduanya, yang pada akhirnya bermuara pada paham konstitusionalisme.¹⁰²

Menurut John Alder, negara konstitusional hanya akan terwujud jika terdapat kemauan politik (*political will*) yang kuat dari pemerintah untuk mematuhi konstitusi sebagai perwujudan kehendak rakyat (*popular will*). Agar pemerintah mau mematuhi konstitusi, paling tidak terdapat 4 (empat) cara:

- 1) *By creating basic principles of justice, and individual rights policed by courts who are independent of the government.*
- 2) *By splitting up power between different government bodies to ensure that no one person has too much power (separation of powers).*

⁹⁹ Carl J. Friedrich dalam Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* hal. 57.

¹⁰⁰ Mahfud MD (3), *Op.Cit.* hal. 145.

¹⁰¹ Frans Magnis Suseno. *Op.Cit.* hal 222

¹⁰² C.F. Strong, *Op.Cit.* hal. 22

- 3) *By adopting representative institutions of government that are chosen by the people and can be removed by the people.*
- 4) *By providing for direct participation by the people in the process of government decision-making.*¹⁰³

Namun demikian, bentuk kepatuhan negara terhadap konstitusi pada dasarnya juga belum bisa dijadikan jaminan terjaganya prinsip-prinsip kedaulatan rakyat suatu negara. Karena dalam praktiknya, tidak semua negara memiliki konstitusi yang benar-benar merepresentasikan kedaulatan rakyat. Apalagi jika menggunakan pendekatan Locke, konstitusi masih terbatas pada “kehendak mayoritas” yang di satu sisi mengartikan tidak terakomodirnya suara atau kehendak minoritas, sehingga mau tidak mau kelompok minoritas harus tunduk kepada kehendak mayoritas. Persoalan ini sempat ditangkap John Elster dan Rune Slagstad. Menurutnya sistem mayoritas memang bersifat paradoks, sebab kelompok minoritas tidak diberikan kesempatan (hak) untuk menolak secara langsung, selain memilih patuh sebagaimana yang dikehendaki mayoritas itu sendiri. Sebab dalam kaca mata demokrasi tanpa adanya persetujuan mutlak (*acquiescence*) dari suara yang kalah (minoritas) sama dengan bukan demokrasi.¹⁰⁴

Jika menggunakan pendekatan Colhoun atas hasil penelitiannya terhadap konstitusi Roma dan Britania, diyakini bahwa konstitusi sebenarnya merupakan produk hukum yang dihasilkan dari *political bargains* antar kelompok kepentingan. Konstitusi diyakini pada awalnya lahir dari konflik-konflik kepentingan antar kelas yang saling bermusuhan di dalam masyarakat. Dalam kaca mata Elster dan Slagstad (dengan tetap meminjam pendekatan Colhoun) juga melihat bahwa lahirnya konstitusi berangkat dari kompromi politik antar faksi setelah menghadapi jalan buntu dalam pertarungan-pertarungan politik. Seperti yang diungkapkan keduanya:¹⁰⁵

¹⁰³ John Alder, *Constitutionalism and Administrative Law* (London: Macmillan Professional Master, 1989), hal. 39-40.

¹⁰⁴ Jon Elster and Rune Slagstad, eds, *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), hal. 209.

¹⁰⁵ *Ibid.* hal 211.

Constitutions, he (Colhoun) argued, are bargains. Indeed, the development and acceptance of a constitutional framework can occur only as the contingent result of irresolvable conflict: The constitutions (of both Rome and Britain) originated in a pressure occasioned by conflicts of interests between hostile classes or orders and were intended to meet the pressing exigencies of the occasion, neither party, it would seem, having any conception of the principles involved or the consequences to follow beyond the immediate objects in contemplation.

Menyoal konstitusi yang dalam praktiknya ternyata belum tentu lahir atas dasar kehendak rakyat, tetapi bisa juga dari proses tawar-menawar politik antar kelompok kepentingan, Jimly dengan menggunakan pendekatan Aristoteles memberikan gambaran konstitusi dengan pengklasifikasian konstitusi ke dalam 2 (dua) hal pokok yaitu *the ends pursued by states* dan *the kind of authority exercised by the government*. Tujuan tertinggi dari Negara adalah *a good life*, dan hal ini merupakan kepentingan bersama seluruh warga masyarakat. Karena itu, Aristoteles membedakan antara *right constitution* dan *wrong constitutions* dengan ukuran kepentingan bersama tersebut. Jika konstitusi diarahkan untuk tujuan mewujudkan kepentingan bersama, maka konstitusi itu disebut konstitusi yang benar, tetapi jika sebaliknya maka konstitusi itu adalah konstitusi yang salah.¹⁰⁶

Konstitusi yang terakhir (yang salah) dapat disebut pula sebagai *perverted constitution* yang diarahkan untuk memenuhi kepentingan para penguasa yang *selfish (the selfish interest of the ruling authority)*. Konstitusi yang baik disebut Aristoteles sebagai konstitusi yang tidak normal. Ukuran baik buruknya atau normal tidaknya konstitusi itu baginya terletak pada prinsip bahwa *political rule, by virtue of its specific nature, is essentially for the benefit of the ruled.*¹⁰⁷

Dalam kasus ini, Mahfud MD mencoba memberikan gambaran dengan membandingkan kehidupan berkonstitusi era Orde Lama dengan Orde Baru. Salah satu poin yang ditegaskan Mahfud bahwa jalan yang ditempuh Orde Lama adalah inkonstitusional, sedangkan Orde Baru memilih justifikasi melalui cara-cara konstitusional sehingga perjalanan menuju otoritariannya memang didasarkan

¹⁰⁶ Jimly Asshiddiqie (4), *Op. Cit.* Hal 6.

¹⁰⁷ *Ibid.* Lihat Juga C.F Strong, *Op, Cit.* hal. 81-83

pada peraturan yang secara “formal” ada atau dibuat.¹⁰⁸ Dari kacamata Mahfud dengan meminjam istilah Aristoteles, bahwa UUD 1945 pada masa Orde Baru tidak lebih sebagai *perverted constitution* yang diarahkan untuk memenuhi kepentingan para penguasa yang *selfish* dengan memanfaatkan kelemahan-kelemahan UUD 1945.

Berdasarkan berbagai uraian di atas, menunjukkan bahwa walaupun konstitusi pada dasarnya merupakan cerminan dari kehendak rakyat sebagai satu-satunya pihak yang berdaulat dalam suatu negara, namun konstitusi tersebut ternyata juga tidak bersih dari pertarungan politik antar kepentingan (faksi) kelompok masyarakat. Dalam praktik penyelenggaraan negara, konstitusi sebagai pedoman bernegara juga tergantung dari *political will* kekuasaan untuk mewujudkan kewajiban negara dan hak-hak rakyat dalam konstitusi.

Untuk menjaga agar konstitusi tetap mencerminkan kehendak rakyat dan terpeliharanya prinsip-prinsip kedaulatan rakyat serta terjauhkan dari unsur kepentingan kelompok/golongan, John Patrick menawarkan 4 (empat) cara: *pertama*, rakyat harus terlibat langsung maupun tidak langsung (melalui wakil-wakil mereka) dalam menyusun konstitusi. *Kedua*, konstitusi yang dibuat atas nama rakyat harus didasarkan pada suara mayoritas rakyat, atau paling tidak konstitusi itu dibuat oleh para wakil yang dipilih oleh rakyat. *Ketiga*, rakyat harus terlibat langsung maupun tidak langsung dalam mengusulkan dan meratifikasi setiap perubahan konstitusi. *Keempat*, rakyat menunjukkan dukungan terhadap pemerintah melalui pemilihan umum.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Moh.Mahfud MD (2), *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999) hlm 17

¹⁰⁹ John J. Patrick, *Understanding Democracy* (New York: Oxford University Press, 2006), hal.73. Dinyatakan oleh Patrick ... *popular sovereignty is government based on consent of the people. The government's source of authority is the people, and its power is not legitimate if it disregards the will of the people. Government established by free choice of the people is expected to server the people, who have sovereignty, or supreme power. There are four ways that popular sovereignty is expressed in a democracy. First, the people are involved either directly or through their representatives in the makin of a constitution. Second, the constitution made in the name of the people is ratified by a majority vote of the people or by representatives elected by the people. Third, the people are involved directly or indirectly in proposing and ratifying amendments to their constitution. Fourth, the people indicate support for their government when they vote in public elections.*

2.2 Kedaulatan Rakyat, Pemilihan Umum dan Sistem Pemilihan Umum

2.2.1 Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Umum

Menurut Jimly, melaksanakan kedaulatan rakyat, oleh rakyat dilakukan dengan cara (turut) menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Cara ini dapat dilakukan secara tidak langsung melalui perwakilan (*representative democracy*) atau secara langsung (*direct democracy*). Dalam hal perwujudan kedaulatan rakyat secara tidak langsung dapat ditemukan dalam pembentukan UU yang ditetapkan dengan persetujuan antara Pemerintah dan para wakil rakyat di DPR. Artinya dalam hal ini, rakyat berdaulat ikut menentukan melalui perantara wakil-wakilnya di DPR. Sedangkan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung dilakukan untuk memilih wakil-wakil rakyat dan juga untuk memilih para pejabat publik tertentu yang akan memegang tampuk kepemimpinan dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan eksekutif, baik pada tingkat pusat, propinsi, maupun kabupaten atau kota, diadakan pemilu secara berkala, yaitu setiap lima tahun sekali.¹¹⁰

Berdasarkan pandangan Jimly tersebut terlihat bahwa pemilu memiliki makna penting dan menjadi salah satu syarat pokok bagi negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Karena sebagaimana yang dinyatakan Riff, kedaulatan rakyat hanya akan ada jika setiap rakyat memiliki kesamaan hak untuk berpartisipasi dalam setiap proses politik dan negara menjaminkannya, yang salah satu caranya diwujudkan melalui penyelenggaraan pemilu, sebagaimana yang dikemukakannya:

...Popular sovereignty exist when the people rule - when individuals possess equal rights of participation in political processes and when the sole object of government is to safeguard the interests of people as a whole, rather than those of particular sections or interest groups... In practical terms sovereignty has to be expressed through institutions which are far from perfect, but which at least allow the people to elect

¹¹⁰ Lihat Jimly Asshiddiqie (2), *Op.Cit.* hal. 739

*representatives, and, directly or indirectly, to select a government. Election is the source of political legitimacy.*¹¹¹

Berbeda jauh dengan Riff, dalam kacamata Claes G. Ryn –melalui hasil penelitiannya terhadap perkembangan faham konstitusionalisme Amerika Serikat– adanya Pemilu memang menempatkan rakyat sebagai pemegang otoritas politik tertinggi dalam negara karena rakyat berkuasa penuh untuk memilih dan menentukan siapa yang nantinya akan mengisi jabatan-jabatan lembaga-lembaga Negara (baik Presiden, Senat maupun *House of Representative*). Namun demikian, masyarakat sebenarnya tidak berdaulat secara langsung karena paska pemilu otoritas politik itu telah beralih kepada lembaga-lembaga negara. Kedaulatan rakyat sebenarnya telah dikekang dan dibatasi oleh prinsip *checks and balances* antar kekuasaan negara. Disamping itu, setiap kebijakan yang dilahirkan oleh lembaga-lembaga negara sebenarnya berjalan secara sepihak, karena setiap kebijakan yang lahir hampir tidak ada yang dimintakan persetujuan langsung dari rakyat melalui referendum.¹¹²

Pandangan Ryn tersebut sebenarnya cenderung mengikuti pemikiran Rosseau yang tidak menginginkan kedaulatan rakyat diwakili oleh lembaga negara apapun karena kedaulatan hakekatnya tidak dapat diwakilkan dan dibagikan. Oleh karena itu Rosseau tidak menghendaki adanya lembaga perwakilan rakyat, karena kedaulatan rakyat harus dilaksanakan secara langsung dengan mencontohkan praktik sistem demokrasi di masa Romawi.¹¹³

Namun sebagaimana menurut Richard S. Katz, pemilu dalam sistem demokrasi pada akhirnya tidak terhindarkan ketika demokrasi dihadapkan pada suatu kondisi ketidak-mungkinan diselenggarakannya sistem demokrasi secara langsung. Pertumbuhan populasi masyarakat yang begitu pesat dalam suatu

¹¹¹ M.A. Riff (ed), *Dictionary of Modern Political Ideologies* (Manchester: Manchester University Press, 1987) hal. 171.

¹¹² Dalam konteks ini, Ryn mencoba menambahkan bahwa prinsip kedaulatan rakyat tidak cukup dengan hanya jaminan adanya pemilu dalam pengisian jabatan-jabatan lembaga negara, tetapi juga harus diikuti oleh pendidikan etika dan moral para pejabat publik. Lihat Claes G. Ryn, *Democracy and Ethical Life, A Phillosophy of Politics and Community, Second Edition* (Louisiana: Louisiana State University Press, 1990), hal.154-164.

¹¹³ Lihat Jean Jacques Rosseau. *Op.Cit.* hal. 16-21

negara pada akhirnya melahirkan sistem demokrasi representasi (*representation democracy*), untuk itulah maka pemilu diselenggarakan, dengan tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam mewujudkan cita-cita demokrasi.¹¹⁴ Senada dengan Katz, Frans Magnis Suseno melihat sejarah pemilu pada dasarnya telah dimulai sejak Revolusi Perancis yang kemudian berkembang ke dalam demokrasi representatif. Rakyat sebagai pihak yang berdaulat tidak langsung membuat undang-undang melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Melalui pemilu para warga negara menentukan partai mana yang akan (ikut) memerintah negara.¹¹⁵

Dalam praktik, penyelenggaraan pemilu setiap negara memiliki sistem pemilu yang berbeda-beda. Perbedaan itu diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi sosial dan politik masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik, dan lain-lain. Oleh karena itu, pilihan atas sebuah sistem pemilu menjadi perdebatan sengit di kalangan partai politik sampai saat ini. Namun, apapun dasar pertimbangannya, sistem pemilu yang ditetapkan harus memperhatikan serangkaian kondisi. Kondisi ini yang membimbing pemerintah dan parpol guna menetapkan sistem pemilu yang akan dipakai. Paling tidak menurut Donald L. Horowitz, sistem pemilu harus mempertimbangkan beberapa hal antara lain: (1) Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara; (2) Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih); (3) Memungkinkan pemerintah dapat bertahan; (4) Menghasilkan pemenang mayoritas; (5) Membuat koalisi antaretnis dan antaragama; dan (6) Minoritas dapat duduk di jabatan publik.¹¹⁶

Pertimbangan yang diberikan Horowitz menekankan pada aspek hasil pemilu. Hal yang menarik adalah, sistem pemilu yang baik mampu membuat koalisi antar etnis dan antar agama serta minoritas dapat duduk di jabatan publik. Ini sangat penting di negara-negara multi etnis dan multi agama seperti Indonesia. Terkadang, minoritas agak terabaikan dan konflik antar etnis/antar agama muncul.

¹¹⁴ Richard S. Katz, *Op.Cit* hal. 69

¹¹⁵ Frans Magnis Suseno, *Op.Cit.* hal. 290-291

¹¹⁶ Donald L. Horowitz, "Electoral Systems and Their Goals : A Primer foR Decision-Makers", Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science, Duke University, Durham, North California, January 2003.

Dengan sistem pemilu yang baik, kondisi ini dapat diredam menjadi kesepakatan antar pimpinan politik di tingkat parlemen. Konflik, sebab itu, dibatasi hanya di tingkat parlemen agar tidak menyebar di tingkat horisontal (masyarakat).

Pertimbangan lain dalam memilih sistem pemilu juga diajukan Andrew Reynold, et.al¹¹⁷. Menurut mereka, hal-hal yang patut dipertimbangkan dalam memilih sistem pemilu adalah : perhatian pada representasi¹¹⁸; membuat pemilu mudah digunakan dan bermakna¹¹⁹; memungkinkan perdamaian¹²⁰; memfasilitasi pemerintahan yang efektif dan stabil¹²¹; pemerintahan yang terpilih akuntabel¹²²; pemilih mampu mengawasi wakil terpilih¹²³; mendorong parpol bekerja lebih baik¹²⁴; mempromosikan oposisi legislatif¹²⁵; mampu membuat proses pemilu berkesinambungan¹²⁶; dan memperhatikan standar internasional¹²⁷.

Pengertian dari sistem pemilu sendiri menurut Arent Lijphart diartikan sebagai satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil

¹¹⁷ Andrew Reynolds, dkk, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005) hal. 9-14.

¹¹⁸ Representasi (keterwakilan) yang harus diperhatikan adalah kondisi geografis, faktor ideologis, situasi partai politik (sistem kepartaian), dan wakil rakyat terpilih benar-benar mewakili pemilih mereka.

¹¹⁹ Pemilu adalah proses yang “mahal” baik secara ekonomi (biaya cetak surat suara, anggaran untuk parpol yang diberikan pemerintah) maupun politik (konflik antar pendukung), dan bisa dimengerti oleh masyarakat awam serta disabel (buta warna, tunanetra, tunadaksa).

¹²⁰ Masyarakat pemilih punya latar belakang yang berbeda, dan perbedaan ini bisa diperdamaikan melalui hasil pemilihan umum yang memungkinkan untuk itu.

¹²¹ Sistem pemilu mampu menciptakan pemerintahan yang diterima semua pihak, efektif dalam membuat kebijakan.

¹²² Sistem pemilu yang baik mampu menciptakan pemerintah yang akuntabel.

¹²³ Sistem pemilu yang baik memungkinkan pemilih mengetahui siapa wakil yang ia pilih dalam pemilu, dan si pemilih dapat mengawasi kinerjanya.

¹²⁴ Sistem pemilu yang baik mendorong partai politik untuk memperbaiki organisasi internalnya, lebih memperhatikan isu-isu masyarakat, dan bekerja untuk para pemilihnya.

¹²⁵ Sistem pemilu yang baik mendorong terjadinya oposisi di tingkat legislatif, sebagai bentuk pengawasan DPR atas pemerintah.

¹²⁶ Sistem pemilu harus bisa dipakai secara berkelanjutan dan memungkinkan pemilu sebagai proses demokratis yang terus dipakai untuk memilih para pemimpin.

¹²⁷ Standar internasional ini misalnya isu HAM, lingkungan, demokratisasi, dan globalisasi ekonomi.

mereka.¹²⁸ Sementara menurut Dieter Nohlen sistem pemilu mengandung 2 (dua) pengertian. Dalam arti luas, sistem pemilu adalah segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilihan dan perilaku pemilih. Dalam arti sempit, sistem pemilu adalah cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, di mana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen atau pejabat publik.¹²⁹

2.2.2 Sistem Pemilihan Umum

Dalam kaitannya dengan sistem pemilu, menurut Morissan secara umum dikenal 2 (dua) cara untuk mengisi kenggotaan lembaga perwakilan, yaitu: melalui pemilihan organis dan mekanis. Dalam pemilihan organis, rakyat dianggap sebagai individu-individu yang bergabung dalam beberapa persekutuan-persekutuan hidup, baik berdasarkan lapisan sosial, profesi maupun asal atau keturunan, misalnya kelompok tani, guru, pekerja dan lain-lain. Dalam persekutuan ini memiliki hak politik untuk menunjuk wakilnya di lembaga perwakilan sesuai dengan yang diminta oleh konstitusi atau undang-undang yang mengatur mengenai lembaga perwakilan tersebut. Dalam pemilihan mekanis, rakyat dianggap sebagai individu-individu yang berdiri sendiri, dimana satu orang mempunyai satu suara (*one man one vote*). Pada sistem ini biasanya dikenal dua cara, yaitu: sistem perwakilan distrik atau biasa disebut sistem mayoritas (*single member constituency*), dan sistem perwakilan proporsional (*multi member constituency*).¹³⁰

Dalam pandangan Strong, sistem pemilihan dapat dilihat dari 2 (dua) sudut pandang yaitu berdasarkan “hak suara” dan berdasarkan “konstituensi” (wakil terpilih). Dari sudut pandang hak suara, terbagi antara negara yang menerapkan “pemilih dewasa” dan “pemilih dewasa bersyarat”. Negara yang

¹²⁸ Arend Lijphart, *Electoral Systems*, dalam Afan Gaffar, Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hal. 255.

¹²⁹ Dieter Nohlen, “*Electoral Systems*” dalam Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, *Encyclopedia of political communication*, (California: Sage Publications, 2008)

¹³⁰ Morissan, *Hukum Tata Negara Era Reformasi* (Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005), hal.221

menerapkan “pemilih dewasa” berarti hak pilih hanya dimiliki semua orang dewasa baik pria maupun wanita dengan batas usia tertentu tanpa perlu ada persyaratan khusus. Sementara bagi negara yang menerapkan “pemilih dewasa bersyarat” biasanya hak pilih hanya diberikan kepada orang dewasa dengan syarat-syarat tertentu, misalnya tidak buta huruf dan lain-lain. Dari sudut pandang konstituensi, terdapat negara yang menghasilkan 1 (satu) wakil dalam setiap daerah pemilihan (biasanya negara yang menerapkan sistem mayoritas) dan negara yang menghasilkan lebih dari 1 (satu) wakil di setiap daerah pemilihan (biasanya negara yang menerapkan sistem perwakilan proporsional).¹³¹

Dari berbagai literatur yang menjabarkan sistem pemilu, sebagian besar memetakan sistem pemilu menggunakan pendekatan konstituensi. Dari pendekatan tersebut, jika menggunakan hasil pemetaan Reynolds, sistem pemilu terbagi ke dalam 4 (empat) sistem yang dipakai oleh negara-negara di dunia, yaitu: sistem mayoritas/pluralitas; perwakilan proporsional, campuran dan sistem pemilu lainnya.¹³²

2.2.2.1 Mayoritas/Pluralitas

Sistem Mayoritas/Pluralitas adalah sistem pemilu yang menekankan pada suara terbanyak (mayoritas) dimana mayoritas tersebut berasal dari berbagai kekuatan (pluralitas). Sistem Mayoritas/Pluralitas tersebut terbagi ke berbagai varian-varian sistem diantaranya: *First Past The Post*, *Two Round System*, *Alternative Vote*, *Block Vote*, dan *Party Block Vote*.¹³³

Sistem *First Past The Post* (FPTP) adalah sistem pemilu dengan menggunakan model *the winner take all* dimana kandidat dengan perolehan suara terbanyak otomatis menjadi kandidat terpilih. Di setiap daerah pemilihan hanya diambil 1 (satu) pemenang saja.¹³⁴ Sistem FPTP di Indonesia juga sering dikenal

¹³¹ C.F. Strong, *Op.Cit.* hal.95-97

¹³² Andrew Reynolds, et.al. *Op.Cit.* hal.21

¹³³ Ibid. hal.35

¹³⁴ Electoral Reform Society, *What Is First Past The Post?* <http://www.electoral-reform.org.uk/article.php?id=54>

dengan istilah “sistem pemilu distrik” karena sistem FPTP menghendaki daerah pemilihan dalam ruang lingkup yang lebih kecil (setingkat distrik). Luas wilayah distrik biasanya setara dengan kabupaten/kota. Dengan luas wilayah distrik yang relatif kecil, diharapkan akan memudahkan para pemilih untuk mengetahui dan mengenal lebih dalam mengenai profil masing-masing kandidat. Disamping itu, faktor kedekatan antara rakyat (pemilih) dengan para kandidat juga akan membuka ruang komunikasi politik yang lebih intensif diantara keduanya sehingga kerja-kerja di parlemen lebih bersifat aspiratif dan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan rakyat.

Beberapa kelebihan sistem FPTP diantaranya adalah terbangunnya proses konsolidasi politik antar parpol menuju sistem kepartaian yang lebih sederhana. Sebab dengan menggunakan sistem wakil tunggal (1 pemenang) akan memaksa parpol-parpol kecil berkoalisi dan berfusi agar dapat memenangkan pemilihan di setiap distrik. Sistem FPTP yang menghendaki sistem kepartaian yang lebih sederhana pada akhirnya ikut mendorong terbentuknya pemerintahan yang lebih stabil karena konfigurasi kekuasaan pemerintah hanya dipimpin oleh satu partai pemenang dalam setiap periode pemerintahan, dan partai yang kalah otomatis menjadi oposisi sebagai alat kontrol dan penyeimbang dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.¹³⁵

Kelebihan lain dari sistem FPTP, sistem ini mengizinkan kandidat-kandidat independen ikut dalam pemilihan, sehingga kelompok-kelompok minoritas yang aspirasinya tidak terwakili oleh parpol-parpol peserta pemilu dapat mengajukan wakilnya melalui jalur independen. Lebih jauh dari itu, dengan karakter *the winner take all* sistem ini menjadi sistem yang paling sederhana dibandingkan sistem pemilu lain terutama dari sisi metode penghitungan suaranya karena kandidat yang memperoleh suara terbanyak otomatis menjadi kandidat terpilih.¹³⁶

Walaupun demikian, sistem FPTP masih memiliki kelemahan yang cukup mendasar khususnya dalam hal potensi hilangnya suara rakyat. Sebab dengan

¹³⁵ Andrew Reynold. *Op.Cit.* hal.38-39

¹³⁶ *Ibid.* hal.40

model *the winner take all* yang hanya menghendaki satu pemenang saja dalam satu distrik akan berakibat terbuangnya suara rakyat yang kandidatnya kalah dalam pemilihan. Resiko kehilangan suara tersebut akan semakin besar jika terjadi pertarungan antar kandidat yang dicalonkan oleh parpol-parpol besar. Selain itu, model *the winner take all* selama ini juga dinilai kurang memberi ruang kepada pluralisme politik yang ada di masyarakat baik yang berlatar belakang kesukuan maupun sektoral (buruh, tani, nelayan, profesional, pengusaha, dan lain-lain), karena parlemen hanya didominasi oleh parpol-parpol besar saja.¹³⁷

Negara yang selama ini menjadi contoh terbaik penerapan sistem FPTP adalah Inggris dan Amerika Serikat. Namun menurut Refly Harun di Inggris sendiri sistem ini terus digugat dan diperdebatkan. Dua hal yang sering diperdebatkan adalah keterwakilan (*representativeness*) dan akuntabilitas (*accountability*). Sistem FPTP sering dipersepsikan mengandung masalah dalam soal keterwakilan karena banyak suara yang terbuang. Dan dalam kenyataannya sistem FPTP di Inggris selama ini telah meminggirkan parpol-parpol kecil dan kelompok minoritas dari keterwakilan. Rakyat Inggris hanya diberikan alternatif pemerintahan yang itu-itu saja. Sebelum pemerintahan beralih ke kubu Buruh pada 1997, Inggris diperintah Konservatif selama 18 tahun dengan Margareth Thatcher sebagai ikonnya. Sekarang hal yang sama berulang kembali karena Buruh sudah memerintah selama 12 tahun.¹³⁸

Sistem mayoritas pluralitas yang kedua adalah sistem *Block Vote* (BV). Sistem ini hampir sama dengan sistem FPTP karena sama-sama memakai wilayah distrik sebagai daerah pemilihannya. Perbedaannya, jika FPTP hanya menghendaki wakil tunggal dari masing-masing distrik, sebaliknya BV menghendaki wakil banyak dalam setiap distrik. Perbedaan lainnya, jika dalam FPTP masyarakat hanya memilih 1 (satu) kandidat saja, dalam sistem BV masyarakat diberi hak untuk memilih kandidat sebanyak jumlah kursi yang

¹³⁷ Ibid. hal.41 Lihat juga Refly Harun, "Mempertimbangkan Kembali Sistem Distrik", *Koran Tempo*, 23 November 2006; dan Rizal Malarangeng, "Tunda Dulu Sistem Distrik", *Kompas*, 2 Juni 1998.

¹³⁸ Refly Harun, *Menggugat Sistem Pemilu Kita*, <http://reflyharun.blogspot.com/2009/04/menggugat-sistem-pemilukita.html>, diunduh 14 Juli 2010.

diperebutkan. Dalam menggunakan hak pilihnya tersebut, masyarakat dapat memilih semua kandidat sampai sesuai dengan jumlah kursi atau memilih sebagian (satu) kandidat saja.¹³⁹

Menurut Reynold, sistem BV ini biasanya dipraktikkan di negara-negara yang tradisi kepartaiannya lemah atau tidak ada. Tahun 2004, Kepulauan Cayman, Kepulauan Falkland, Guernsey, Kuwait, Laos, Libanon, Maldives, Palestina, Suriah, Tonga, dan Tuvalu menggunakan sistem pemilu ini. Sistem ini juga pernah digunakan di Yordania (1989) Mongolia (1992), dan Filipina serta Thailand hingga tahun 1997. Dengan hak pilih yang bersifat ganda maka masyarakat lebih mendapatkan keleluasaan dalam menentukan kandidat-kandidat pilihannya. Namun sistem ini juga akan melahirkan persaingan antar kandidat di internal parpol sehingga berdampak pada kesulitan parpol dalam mengkonsolidasi kekuatan politik internalnya.¹⁴⁰

Sistem mayoritas/pluralitas yang ketiga adalah sistem *Party Block Vote* (PBV). Sistem PBV prinsipnya hampir sama dengan sistem FPTP dengan model *the winner take all*-nya dimana hanya diperoleh satu pemenang saja dalam setiap distrik. Perbedaannya jika dalam sistem FPTP, parpol hanya boleh mencalonkan 1 (satu) kandidat saja di masing-masing distrik, sebaliknya dalam sistem PBV parpol boleh mencalonkan lebih dari satu kandidat. Namun masyarakat tetap hanya diberi hak untuk memilih 1 (satu) kandidat saja. Parpol yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pemilihan. Kursi yang dimenangkan akan diberikan kepada kandidat yang memperoleh suara terbanyak diantara kandidat lain di internal parpol tersebut. Sistem ini digunakan di Negara Kamerun, Chad, Jibouti, dan Singapura.¹⁴¹

Kelebihan dari sistem PBV hampir sama dengan sistem FPTP yaitu akan melahirkan sistem kepartaian yang lebih sederhana dan kuat. Kelemahannya

¹³⁹ Andrew Reynolds. et. al. *Op.Cit.* hal.44-45

¹⁴⁰ Ibid. hal.46

¹⁴¹ Ibid.

adalah potensi hangusnya suara rakyat dalam skala besar karena hanya diperoleh satu pemenang saja dalam setiap distrik.¹⁴²

Sistem mayoritas/pluralitas yang keempat adalah sistem *Alternative Vote* (AV). Sistem ini juga hampir sama dengan sistem FPTP yang menghendaki wakil tunggal di setiap distrik. Perbedaannya, jika dalam FPTP rakyat hanya diberikan hak untuk memilih satu kandidat saja, di dalam sistem AV rakyat diberikan hak untuk memilih seluruh kandidat yang tercantum di dalam kertas suara, namun harus dengan cara merangking. Kandidat yang paling dipercaya dan diyakininya ditempatkan pada rangking pertama dan seterusnya.¹⁴³ Dengan sistem demikian, maka masyarakat akan lebih memiliki ruang dalam mengekspresikan pilihannya terhadap semua kandidat. Dan bagi para kandidat, sistem ini juga dapat dijadikan sebagai alat untuk mengukur tingkat legitimasi mereka di mata masyarakat. Misalnya bagi kandidat yang berada di rangking kedua, walaupun dia kalah dalam pemilihan, namun ia kalah dengan terhormat karena tetap mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat yang ditunjukkan dengan besarnya dukungan rakyat yang berhasil menempatkannya di posisi kedua.¹⁴⁴

Berdasarkan pemetaan Reynolds sistem ini digunakan di Fiji dan Papua Nugini. Kelebihan dari sistem AV akan menuntut para kandidat untuk bekerja lebih keras dalam menarik simpati pemilih khususnya para pemilih yang berasal dari luar partai mereka, yang paling tidak akan menempatkannya di rangking kedua dan seterusnya. Kelemahan dari sistem ini akan menuntut masyarakat untuk lebih kritis lagi dalam menganalisis profil masing-masing kandidat yang tentu saja tidak mudah. Disamping itu, sistem ini juga menghendaki tingkat baca-tulis huruf dan angka yang tinggi di kalangan pemilih sehingga hanya bisa diterapkan di negara-negara yang sistem pendidikannya telah merata.¹⁴⁵

¹⁴² Ibid. hal.46 Lihat juga International Democracy and Electoral Assistance, *Countries Using Party Blocked Vote*, <http://www.idea.int/esd/type.cfm?electoralSystem=PBV>, diunduh 15 Juli 2010.

¹⁴³ Lihat Electoral Reform Society, *The Alternative Vote. What is The Alternative Vote?* <http://www.electoral-reform.org.uk/article.php?id=55>, diunduh 15 Juli 2010.

¹⁴⁴ Andrew Reynolds et. al. *Op.Cit.* hal.47

¹⁴⁵ Ibid.

Sistem mayoritas/pluralitas yang kelima adalah sistem *Two Round System* (TRS). Sistem ini di Indonesia lebih dikenal dengan sistem “dua putaran” di mana pemilu dilaksanakan dalam 2 (dua) tahap seperti dalam Pilpres. Tahap kedua akan dilaksanakan jika di dalam tahap pertama tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas yang ditentukan sebelumnya (biasanya 50% + 1).¹⁴⁶

Pelaksanaan pemilu putaran kedua di masing-masing negara cukup bervariasi. Sistem yang umum biasanya kandidat yang ikut serta adalah kandidat dengan suara terbanyak pertama dan kedua di putaran pertama (biasanya disebut *majority run-off*) yang sudah pasti di putaran kedua akan menghasilkan suara mayoritas bulat (50%+1). Yang agak berbeda adalah Perancis, karena di dalam putaran kedua, kandidat yang ikut serta adalah kandidat yang memperoleh lebih dari 12,5% suara di putaran pertama. Di dalam putaran kedua itu, siapapun yang memenangkan suara terbanyak walaupun tidak mencapai 50% + 1 (mayoritas) otomatis menjadi kandidat terpilih.¹⁴⁷ Negara-negara yang saat ini menggunakan sistem TRS adalah Perancis, Republik Afrika Tengah, Kongo, Gabon, Mali, Mauritania, Togo, Mesir, Haiti, Iran, Kiribati, Vietnam, Belarusia, Kyrgyzstan, Turkmenistan, dan Uzbekistan.¹⁴⁸

Kelebihan dari sistem TRS paling tidak akan memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengubah pilihannya di putaran kedua. Disamping itu, dengan adanya putaran kedua akan memungkinkan bersatunya kepentingan yang berbeda, yang awalnya suaranya terpecah-pecah pada putaran pertama kemudian terakumulasi kepada satu kandidat di putaran kedua. Kelemahan dari sistem ini adalah tidak mendukung penyelenggaraan pemilu yang efektif dan efisien karena dengan adanya putaran kedua akan membuat penyelenggara pemilu bekerja dua kali dan pembiayaan pemilu yang akan memakan anggaran cukup besar.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Ibid. hal.52

¹⁴⁷ Lihat France Diplomatie, *Election in France, Conduct of Elections in France*, http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france_159/institutions-andpolitics_6814/elections-in-france_5454/index.html , diunduh 11 Juli 2010

¹⁴⁸ Andrew Reynolds et.al. *Op.Cit.* hal. 54-55

¹⁴⁹ Ibid. hal. 56

2.2.2.2 *Perwakilan Proporsional*

Sistem perwakilan proporsional oleh banyak pakar diyakini lahir sebagai respon atas kelemahan sistem mayoritas/pluralitas (sistem distrik) yang berdampak pada banyaknya suara rakyat (pemilih) yang terbuang karena hanya menghendaki 1 (satu) pemenang saja di setiap distrik. Sehingga yang menjadi poin krusial dari sistem ini adalah bagaimana menerjemahkan semua suara agar dapat menjadi kursi secara proporsional sehingga dapat lebih berkeadilan. Dengan demikian, suara kelompok minoritas dan parpol-parpol kecil akan lebih terjamin karena prinsipnya semua suara harus dikonversi menjadi kursi.

Beberapa kelebihan yang paling prinsip dari sistem perwakilan proporsional antara lain: terangkatnya suara yang kalah; memfasilitasi partai-partai minoritas untuk punya wakil di parlemen; menuntut partai-partai politik berkampanye di luar basisnya; memungkinkan tumbuh dan stabilnya kebijakan karena sistem ini menuntun pada pemerintahan yang berkesinambungan; dan sistem ini juga memungkinkan partai-partai politik dan kelompok kepentingan berkoalisi dalam kekuasaan.¹⁵⁰

Sementara beberapa kelemahan yang dimiliki sistem perwakilan proporsional adalah lahirnya pemerintahan koalisi (bahkan multi-koalisi). Koalisi parpol dan antar kekuatan politik di tubuh pemerintahan biasanya dilakukan dengan cara membagi-bagi jabatan politik (biasanya ditingkat kementerian) sehingga seringkali membuat kebijakan-kebijakan publik yang dilahirkan tidak selaras antara satu kementerian/departemen dengan kementerian/departemen lainnya. Pemerintahan koalisi juga seringkali rentan melahirkan fragmentasi antar parpol karena terjadinya persaingan internal koalisi untuk menjadi parpol yang dominan. Kelemahan lain dari sistem perwakilan proporsional, dengan sistem wakil banyak memang akan melahirkan sistem kepartaian yang lebih plural, namun bagi negara-negara yang masih memiliki basis ideologi kuat akan berpotensi melahirkan partai-partai ekstrim (kiri maupun kanan).¹⁵¹

¹⁵⁰ Ibid. hal.57

¹⁵¹ Ibid.

Sistem perwakilan proporsional biasanya dilaksanakan dengan menggunakan Daftar kumpulan (*Party List*). Dengan model Daftar kumpulan maka setiap parpol diminta mendaftarkan kandidat-kandidatnya. Para kandidat kemudian diurut berdasarkan nomor urut (dari nomor urut terkecil sampai terbesar).¹⁵² Daftar kandidat tersebut ada yang tertutup (*closed list*) dan terbuka (*opened list*). Tertutup jika daftar kandidat tersebut tidak dicantumkan di kertas suara atau tempat pemilihan sehingga rakyat tidak mengetahui nama masing-masing kandidat. Terbuka jika daftar kandidat dicantumkan di kertas suara atau dipampang di tempat pemilihan sehingga masyarakat mengetahui nama-nama kandidat dari masing-masing partai.¹⁵³

Dalam hal memilih, baik daftar terbuka maupun daftar tertutup biasanya masyarakat hanya memilih partainya saja. Partai akan menerima kursi secara proporsional dari total suara yang dihasilkan. Kandidat yang nantinya duduk di kursi parlemen diambil dari kandidat yang ada di daftar, biasanya diurut dari nomor urut terkecil. Jika berdasarkan perhitungan proporsional suatu partai mendapatkan 3 (tiga) kursi, maka kandidat yang dipilih adalah kandidat yang menempati nomor urut pertama, kedua dan ketiga di partai tersebut.¹⁵⁴

Di beberapa negara (khususnya Indonesia), sistem perwakilan proporsional dengan daftar terbuka, memiliki variasi yang agak berbeda. Dalam hal memilih, rakyat boleh memilih kandidatnya saja (tidak harus memilih partai), namun suara yang diberikan kepada kandidat tersebut tetap dianggap sebagai suara milik partai, karena metode pengkonversian suara menjadi kursi tetap menggunakan akumulasi suara partai. Perbedaan lainnya, biasanya kandidat yang dipilih oleh parpol untuk didudukkan di kursi yang diperoleh adalah kandidat di urutan nomor paling kecil (nomor urut 1), di Indonesia, kursi diberikan kepada kandidat yang memperoleh suara terbanyak (tidak lagi tergantung pada nomor urut).

¹⁵² Ibid. hal.60

¹⁵³ Lihat Juric Toplak, "Prefential Voting: Definition and Classification", *Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference*, Chicago, IL, April 2009.

¹⁵⁴ Ibid.

Kelebihan dari Daftar kumpulan adalah memungkinkan kelompok minoritas terwakili di parlemen. Proporsional Daftar juga memungkinkan calon perempuan terpilih. Namun kelemahannya biasanya antara kandidat terpilih dengan konstituennya tidak memiliki hubungan politik yang kuat karena posisinya sebagai anggota parlemen bukan karena dipilih oleh rakyat tetapi karena ditempatkan oleh partai ke dalam Daftar. Sehingga dalam sistem ini biasanya pengurus parpol memiliki kekuasaan yang sangat besar karena pengurus parpol memiliki kewenangan untuk menentukan siapa saja anggotanya yang akan ditempatkan sebagai kandidat di dalam daftar.¹⁵⁵

Selain Proporsional Daftar, sistem perwakilan proporsional lainnya adalah sistem *Single Transferable Vote* (STV). Sistem ini sampai saat ini diyakini sebagai sistem pemilu yang cukup menarik. Karena dalam memilih, pemilih harus merangking calon menurut pilihannya di kertas suara seperti pada sistem AV. Dalam memilih, pemilih dibebaskan untuk merangking ataupun cukup memilih satu saja. Sistem ini dipakai di Malta dan Republik Irlandia.¹⁵⁶ Setelah total suara yang memperoleh rangking pertama dihitung, perhitungan dilanjutkan dengan membuat kuota yang dibutuhkan bagi seorang calon. Kuota yang digunakan umumnya kuota *Droop*, dengan rumus :

$$Quota = \frac{\text{suara}}{\text{kursi} + 1} + 1$$

Hasil ditentukan melalui serangkaian perhitungan. Pada perhitungan pertama, total jumlah suara rangking pertama tiap kandidat didahulukan. Setiap calon yang punya suara rangking pertama lebih besar atau sama dengan kuota otomatis terpilih. Setelah itu perhitungan dilanjutkan dengan, suara lebih kandidat terpilih (yang suaranya di atas kuota) didistribusikan kepada kandidat rangking kedua di surat suara. Demi keadilan, seluruh surat suara masing-masing calon didistribusikan. Contohnya, jika seorang calon punya 100 suara, dan kelebihan 5 suara, lalu setiap kertas suara didistribusikan senilai 1/20 kali dari 1 suara. Setelah perhitungan selesai, jika tidak ada calon yang punya kelebihan suara lebih

¹⁵⁵ Andrew Reynolds. et.al. *Op.Cit.* hal 65-69

¹⁵⁶ *Ibid.* hal. 71

dari kuota, calon dengan total suara terendah tersingkir. Suara mereka didistribusikan ke perhitungan selanjutnya dari para calon yang masih bersaing untuk ranking kedua dan seterusnya. Perhitungan diteruskan hingga seluruh kursi di daerah pemilihan ditempati pemenang yang menerima kuota atau jumlah calon yang tersisa dalam proses perhitungan tinggal satu atau lebih dari jumlah kursi yang nantinya diduduki.¹⁵⁷

Kelebihan STV sama dengan Daftar kumpulan secara umum, sebab memungkinkan pilihan dibuat baik antar partai maupun antar calon dalam satu partai. Kelemahan dari STV adalah rumitnya proses perhitungan serta membutuhkan tingkat kenal huruf dan angka yang tinggi dari para pemilih. Sistem ini juga memancing fragmentasi di dalam internal partai politik oleh sebab calon-calon dari partai yang sama saling berkompetisi satu sama lain.¹⁵⁸

2.2.2.3 Campuran

Sistem Campuran lahir atas dasar keinginan untuk memadukan sisi positif dari Mayoritas/Pluralitas ataupun Perwakilan Proporsional sehingga dengan perpaduan tersebut diharapkan akan memperkecil kelemahan dalam sistem pemilu. Dengan model campuran tersebut maka, sistem pemilu dilaksanakan dengan menerapkan sistem Mayoritas/Pluralitas dan Perwakilan Proporsional secara bersamaan.¹⁵⁹

Dalam praktiknya, sistem campuran terbagi ke dalam 2 (dua) varian sistem yaitu *Mixed Member Proportional* (MMP) dan Paralel. Keduanya tetap sama yaitu menerapkan sistem Mayoritas/Pluralitas dan Perwakilan Proporsional secara bersamaan. Yang membedakannya adalah dalam hal pengalokasian kursi. Sistem MMP dalam menentukan alokasi kursinya ditentukan oleh perolehan suara masing-masing parpol melalui sistem Perwakilan Proporsional. Sementara sistem Paralel dalam menentukan alokasi kursi tidak saling tergantung (sistem

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid. hal. 73-76

¹⁵⁹ Lihat Refly Harun, "Menimbang Sistem Campuran", *Media Indonesia*, 24 Juni 2009.

Mayoritas/Pluralitas dan sistem Perwakilan Proporsional berjalan sendiri-sendiri).¹⁶⁰

Salah satu negara yang menerapkan sistem MMP ini adalah Jerman. Jumlah kursi parlemen Jerman (*Bundestag*) yang totalnya sebanyak 598 kursi dibagi menjadi dua berdasarkan alokasi perolehannya. Sebanyak 299 kursi adalah kursi yang alokasinya diperuntukkan bagi pemilu dengan sistem Mayoritas/Pluralitas (varian sistemnya menggunakan FPTP), dan setengahnya (299 kursi) dialokasikan untuk sistem Perwakilan Proporsional (varian sistemnya menggunakan Proporsional Daftar).¹⁶¹

Dalam menentukan alokasi kursi yang didapatkan oleh masing-masing partai tetap menggunakan dasar perhitungan akumulasi perolehan suara parpol melalui sistem Perwakilan Proporsional. Jika partai A misalnya memenangkan 10 persen suara di satu negara bagian, dan berdasarkan perhitungan proporsional berhak mendapat 10 kursi, maka akan dilihat terlebih dahulu berapa jumlah kandidatnya yang menang melalui sistem distrik. Jika partai A memiliki 5 (lima) kandidat terpilih dari sistem distrik, berarti masih terdapat (lima) 5 kursi yang belum terisi. Kursi inilah yang kemudian akan diisi oleh kandidat yang dicantumkan di Proporsional Daftar oleh Partai tersebut. Selain Jerman, negara-negara lain yang menggunakan sistem MMP adalah Albania, Bolivia, Jerman, Hungaria, Italia, Lesotho, Meksiko, Selandia Baru, dan Venezuela. Di negara-negara ini, kursi distrik dipilih menggunakan FPTP, Hungaria menggunakan TRS.¹⁶²

Selain sistem MMP, sistem Pararel juga banyak dipraktikkan oleh beberapa di dunia. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, sistem ini sama dengan sistem MMP yang menerapkan sistem Mayoritas/Pluralitas dan sistem Perwakilan Proporsional secara bersamaan. Namun agak berbeda dengan MMP,

¹⁶⁰ Andrew Reynolds. *Op.Cit.* hal. 90 Lihat juga Stephen Levine dan Nigel S. Roberts, "MMP and the Constitution: Future Political Challenges", *Paper prepared for a symposium on MMP and the Constitution: 15 years past; 15 years forward*, 26 and 27 August 2008.

¹⁶¹ German Culture, *Electoral System of Germany*, http://www.germanculture.com.ua/library/facts/bl_electoral_system.htm diunduh 14 Juli 2010

¹⁶² Ibid.

komponen Proporsional tidak mengkompensasikan sisa suara bagi distrik yang menggunakan Mayoritas/Pluralitas.¹⁶³

Pada sistem Paralel, seperti juga pada MMP, setiap pemilih mungkin menerima hanya satu surat suara yang digunakan untuk memilih calon ataupun partai (Korea Selatan dan Philippina) atau surat suara terpisah, satu untuk kursi Mayoritas/Pluralitas dan satunya untuk kursi Proporsional (Jepang, Lithuania, dan Thailand). Di Phillipina, dari 250 kursi DPR berdasarkan alokasi perolehannya dibagi menjadi dua bagian, masing-masing 200 kursi alokasinya diperoleh melalui sistem FPTP dan 50 kursi alokasinya diperoleh melalui sistem Proporsional Daftar. Sistem FPTP disediakan bagi kandidat-kandidat dari parpol maupun independen, sementara sistem Proporsional Daftar dipergunakan untuk komunitas-komunitas sektoral (golongan) seperti organisasi guru, profesi, petani, pekerja dan lain-lain. Syarat untuk mendapatkan kursi setiap komunitas sektoral minimal harus memperoleh 3 % dari total suara.¹⁶⁴

Sistem paralel kini dipakai 21 (dua puluh satu) negara. Armenia, Conakry, Jepang, Korea Selatan, Pakistan, Filipina, Russia, Eychelles, Thailand, Timor Leste dan Ukraina menggunakan FPTP satu distrik satu wakil bersama dengan komponen Proporsional Daftar, sementara Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Lithuania, dan Tajikista menggunakan TRS untuk distrik satu wakil untuk sistemnya.¹⁶⁵

Kelebihan Sistem Paralel adalah, dalam hal ketidakproporsionalan, sistem ini memberikan hasil antara Mayoritas/Pluralitas murni dan Proporsional murni. Satu keuntungannya adalah, tatkala cukup kursi Proporsional, partai kecil minoritas yang kurang sukses di pemilihan Mayoritas/Pluralitas tetap dianugerahi kursi melalui sistem Proporsional atas setiap suara yang diperoleh. Sebagai tambahan, sistem Paralel secara teoretis, kurang menciptakan fragmentasi partai ketimbang sistem pemilihan murni Proporsional. Kelemahan sistem Paralel

¹⁶³ Andrew Reynold. *Op.Cit.* hal. 104

¹⁶⁴ Joel Rocamora, "Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform", *Philippine International Review*, Vol. 1, No. 1, 1998.

¹⁶⁵ Andrew Reynold. *Op.Cit.* hal. 106-108

adalah, sebagaimana terjadi dengan MMP, akan menciptakan dua kategori wakil rakyat. Juga, sistem ini tidak menjamin keproporsionalan, dan sejumlah partai kemungkinan akan tetap kehilangan representasi kendatipun memenangkan jumlah suara secara substansial. Sistem Paralel juga relatif rumit dan membuat pemilih bingung sebagaimana ini juga menimpa para panitianya.¹⁶⁶

2.2.2.4 Lain-Lain

Selain sistem Mayoritas/Pluralitas, Perwakilan Proporsional dan Campuran juga masih terdapat sejumlah sistem pemilu lainnya yang tidak termasuk ke dalam ketiga kategori tersebut. Beberapa sistem lain yang cukup signifikan berdasarkan pemetaan Reynold adalah *Single Non Transferable Vote*, *Limited Vote* dan *Borda Count*.¹⁶⁷

The Single Non Transferable Vote (SNTV) sebenarnya sama persis dengan sistem FPTP karena daerah pemilihannya sama-sama menggunakan wilayah distrik (sistem distrik) dan setiap rakyat hanya memiliki satu (satu) hak pilih saja. Namun perbedaannya, jika FPTP hanya menghendaki 1 (satu) pemenang saja dalam setiap distrik (wakil tunggal), dalam SNTV pemenangnya lebih dari 1 (satu) kursi (wakil banyak). Kandidat tertinggi adalah kandidat yang memperoleh suara tertinggi. Di Indonesia sistem SNTV hampir sama dengan sistem pemilihan yang digunakan untuk memilih anggota DPD-RI.¹⁶⁸ Selain Indonesia, sistem SNTV juga dipraktikkan di Afghanistan, Yordania, Kepulauan Pitcairn dan Vanuatu, Thailand dan Taiwan.¹⁶⁹

Kelebihan dari sistem SNTV adalah kemampuannya dalam memfasilitasi perwakilan partai minoritas dan calon independen. Semakin besar jumlah kursi di

¹⁶⁶ Ibid. hal.109-110

¹⁶⁷ Ibid. hal. 112

¹⁶⁸ Dalam pemilihan anggota DPD-RI, pendekatan wilayah distrik menggunakan pendekatan provinsi sehingga jumlah total distrik untuk pemilihan anggota DPD-RI sebanyak 33 distrik sesuai dengan jumlah provinsi Indonesia. Jumlah kursi yang diperebutkan di masing-masing distrik sama yaitu 4 kursi sehingga total kursi DPD-RI adalah 132 kursi. Jumlah kursi yang sama di masing-masing distrik didasarkan pada karakter dan eksistensi DPD-RI yang mencerminkan representasi kedaerahan dan prinsip kesatuan bangsa sehingga jumlah kursi masing-masing daerah haruslah sama. Lihat Mahkamah Konstitusi (1), *Op.Cit.* hal 34.

¹⁶⁹ Andrew REynolds. *Op.Cit.* hal. 113

suatu distrik maka akan semakin proporsional perolehan kursinya. Kelemahannya, partai kecil yang suaranya tersebar di seluruh distrik kemungkinan besar tidak akan mendapatkan kursi sama sekali, sehingga partai besar akan menerima sejumlah kursi “bonus” yang membuat pluralitas pemberi suara secara nasional berubah menjadi mayoritas di legislatif.¹⁷⁰

Sistem lain kedua adalah sistem *Limited Vote* (LV). Sistem ini hampir sama dengan sistem SNTV yang menerapkan wakil banyak di setiap distrik. Perbedaannya, jika SNTV rakyat hanya memiliki satu suara, dalam sistem LV rakyat diberikan hak lebih dari satu suara. Perhitungan suaranya juga sama SNTV, dimana para kandidat dengan total suara tertinggi otomatis menjadi para kandidat terpilih. Sistem ini biasanya digunakan bagi pemilihan di tingkat lokal yang beragam. Di tingkat nasional, sistem ini hanya dipraktikkan di Gibraltar dan Spanyol. Kelebihan dan kelemahan dari sistem LV relatif sama dengan sistem SNTV.¹⁷¹

Sistem lain yang ketiga adalah sistem *Borda Count* (BC)¹⁷². Sistem ini digunakan di Nauru (sebuah negara di Pasifik). Sistemnya hampir sama dengan sistem AV, dimana para pemilih diminta untuk merangking para kandidat di dalam kertas suara. Perbedaannya adalah dalam hal penghitungannya, jika dalam AV kandidat terpilih adalah kandidat yang memperoleh rangking pertama tertinggi. Di dalam sistem BC semua rangking diberi nilai. Rangking pertama diberi nilai 1, rangking kedua diberi nilai $\frac{1}{2}$, rangking ketiga diberi nilai $\frac{1}{3}$ dan

¹⁷⁰ Ibid. Lihat juga Daniel M. Smith, “Political Inheritance under the Single Non-transferable Vote Electoral System in Japan”, *Paper for presentation on at the 2009 Annual Meeting of Midwest Political Science Association*, April 2-5 2009, Chicago, IL.

¹⁷¹ Ibid. hal.117

¹⁷² *Borda Count* adalah sistem penghitungan yang dikenalkan oleh seorang matematikawan dan ilmuwan politik dari Perancis bernama Jean-Charles de Borda pada tahun 1770. Selain Nauru, sistem *Borda Count* juga dipraktikkan untuk pemilihan dua anggota minoritas etnis dari *National Assembly* Slovenia, dan, dalam beberapa modifikasi, *Borda Count* juga digunakan dalam pemilihan presiden di Kiribati. Di luar sistem pemilu, *Borda Count* juga sering digunakan oleh berbagai organisasi-organisasi swasta dan kompetisi olahraga seperti sepak bola. Lihat Van Erp Merijn dan Schomaker Lambert, *Variants of The Borda Count Method For Combining Ranked Classifier Hypotheses*, http://proceedings.eldoc.ub.rug.nl/FILES/HOME/IAPR_IWFHR_2000/3D/43/paper-072-vanerp.pdf diunduh 17 Juli 2010.

seterusnya. Setelah seluruh nilai yang diperoleh ditotal, barulah kandidat yang memperoleh nilai tertinggi ditetapkan menjadi kandidat terpilih.¹⁷³



¹⁷³ Andrew Reynolds et. al. *Op.Cit.* hal.118

BAB III
PERUMUSAN KONSEP PEMILIHAN UMUM DALAM
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945

3.1 Perumusan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UUD 1945 sebelum perubahan, tidak secara langsung mengatur pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD. Untuk keanggotaan DPR, UUD 1945 mengatribusikannya kepada UU, sebagaimana yang diperintahkan Pasal 19 ayat (1): *Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.* Dalam hal keanggotaan DPRD bahkan sama sekali tidak diatur baik mengenai keberadaannya maupun tata cara pengisian jabatannya karena susunan pemerintahan daerah diatribusikan kepada undang-undang, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 18:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Tidak diaturnya secara langsung pemilihan anggota MPR, DPR dan DPRD inilah yang dinilai oleh banyak elemen masyarakat sebagai salah satu kelemahan UUD 1945 yang kemudian dimanfaatkan pemerintahan Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaan dengan cara menyusun suatu model pemilihan anggota MPR, DPR dan DPRD secara tidak demokratis, karena sebagian pengisian keanggotaannya tidak melalui mekanisme pemilu tetapi melalui pengangkatan. Dalam hal keanggotaan DPR, UU No.16 Tahun 1969 menyatakan bahwa DPR terdiri dari partai politik yang dipilih melalui pemilu dan perwakilan dari TNI

yang diangkat.¹⁷⁴ Dalam hal keanggotaan MPR, UU No.16 Tahun 1969 juga dinyatakan bahwa keanggotaan MPR terdiri dari Utusan Daerah yang dipilih oleh DPRD Tingkat I, Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya yang dipilih melalui pemilu; dan Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata yang diangkat oleh Presiden. Jumlah anggota MPR yang diangkat adalah sepertiga dari seluruh anggota MPR.¹⁷⁵

Alasan normatif pemerintah saat itu sebagaimana yang dijelaskan dalam Penjelasan UU No.16 Tahun 1969 bahwa pengisian dengan cara pengangkatan dimungkinkan oleh demokrasi Pancasila yang menghendaki ikut sertanya segala kekuatan representatif dalam lembaga perwakilan. Disamping itu, UUD 1945 sendiri juga tidak menentukan secara langsung tata cara pengisian keanggotaan lembaga perwakilan rakyat, dan atas dasar situasi dan kondisi saat itu maka pengangkatan memang harus dilakukan.¹⁷⁶

Masalah pengisian jabatan anggota MPR, DPR dan DPRD dengan cara pengangkatan di atas menjadi salah satu bahan pembahasan yang harus mengalami perdebatan panjang selama proses perubahan UUD 1945. Perdebatan mengenai tata cara pengisian jabatan tersebut telah mengemuka sejak awal persidangan masa perubahan pertama tahun 1999. Dari pandangan fraksi-fraksi di awal rencana perubahan terlihat bahwa seluruh fraksi prinsipnya menyetujui

¹⁷⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No.16 Tahun 1969, Ps. 10: (1) Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut dengan singkatan D.P.R. terdiri dari anggota-anggota: a) Golongan Politik; b) Golongan Karya.; 2) Pengisian keanggotaan D.P.R. dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan; 3) Jumlah anggota D.P.R. ditetapkan sebanyak 460 (empat ratus enam puluh) orang, terdiri atas 360 (tiga ratus enam puluh) orang dipilih dalam pemilihan umum dan 100 (seratus) orang diangkat. 4) Anggota D.P.R. yang diangkat dalam jumlah seperti tersebut dalam ayat (3), terdiri dari: a) Golongan Karya Angkatan Bersenjata yang pengangkatannya ditetapkan atas usul Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata dan diresmikan dengan Keputusan Presiden; b) Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata diangkat oleh Presiden baik atas usul organisasi yang bersangkutan maupun atas prakarsa Presiden; 5) Jumlah anggota Golongan Karya A.B.R.I. dan Golongan Karya bukan A.B.R.I yang dimaksud dalam ayat (4) ditetapkan oleh Presiden.

¹⁷⁵ *Ibid.* Ps.1.

¹⁷⁶ *Ibid.* Penjelasan Angka 2.

bahwa semua lembaga perwakilan rakyat harus dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilu sehingga tidak ada lagi wakil rakyat yang diangkat.

3.1.1 Perumusan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Sebelum perubahan UUD 1945, pengisian jabatan anggota DPR tidak disebutkan secara langsung di dalam UUD 1945, kecuali diserahkan kepada UU sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 19 sebelum perubahan yaitu:

- (1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Setelah Perubahan Kedua, pengisian jabatan anggota DPR kemudian disebutkan secara tegas dengan menambah 1 (satu) ayat di dalam Pasal 19 sehingga secara keseluruhan bunyi Pasal 19 menjadi:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pandangan tentang perlunya penegasan secara langsung pengisian anggota DPR melalui Pemilu telah mengemuka di dalam rapat-rapat BP MPR pada masa Perubahan Pertama. Hampir semua fraksi mengusulkan upaya penegasan tersebut. Fraksi yang pertama kali menyampaikan adalah F-PBB yang diwakili Hamdan Zoelva:

...kemudian mengenai Dewan Perwakilan Rakyat, perlu kita pertegas disana, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat itu, anggotanya dipilih langsung oleh rakyat, dalam suatu pemilihan umum.¹⁷⁷

Dalam kesempatan yang sama juga disampaikan oleh F-UG yang diwakili Valina Singka Subekti: *Pertama adalah semangat mengatakan bahwa semua anggota DPR itu harus dipilih lewat pemilihan umum. Itu mesti terakomodir di dalam pasal di sini.¹⁷⁸* Kemudian dilanjutkan F-PDKB yang diwakili Gergorius

¹⁷⁷ Risalah Rapat Ke-1 PAH III BP MPR RI, 7 Oktober 1999, hal 37, dalam *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (3), Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 2* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008). hal.460

¹⁷⁸ Risalah Rapat Ke-3 PAH III BP MPR RI, 9 Oktober 1999, dalam *Ibid.* hal. 462

Seto Harianto: *...dalam Pasal 19 ini memang harus ditegaskan setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat harus dipilih melalui pemilihan umum.*¹⁷⁹

Pendapat lain juga disampaikan F-KB yang diwakili Khofifah Indar Parawansa yang menyatakan: *...seperti yang kemarin juga sudah kita bicarakan. Anggota DPR dipilih melalui Pemilu sehingga tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat.*¹⁸⁰ Kemudian, Hatta Rajasa mewakili F-Reformasi juga ikut menegaskan: *kemudian, pada ayat (4)-nya anggota-anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pelaksanaannya diatur oleh undang-undang.*¹⁸¹

Dilanjutkan oleh Anthonius Rahail dari F-KKI yang juga menginginkan penegasan anggota DPR melalui Pemilu: *...sama dengan teman-teman yang terdahulu, setiap anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum.*¹⁸² Kemudian ditambahkan oleh Andi Mattalatta dari F-PG: *Ayat (2) penegasan bahwa seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum.*¹⁸³ Dilanjutkan F-PDI Perjuangan yang diwakili Frans F.H. Matruty: *...kami mengusulkan sebagai berikut Pasal 19 ayat (1) anggota DPR itu dipilih dalam suatu pemilihan umum.*¹⁸⁴

Memasuki persidangan pada masa perubahan kedua, kesepakatan perlunya penegasan anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum semakin menguat. Asnawi Latief dari F-PDU ikut mengusulkan dengan menambahkan periodisasi Pemilu, seperti yang dinyatakannya: *seluruh anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pemilihan umum yang diadakan sekali dalam 5 tahun.*¹⁸⁵

F-PDI Perjuangan melalui Pataniari Siahaan juga memberikan tambahan untuk memasukkan asas-asas Pemilu, hak suara dan daerah pemilihannya, seperti yang dinyatakannya:

¹⁷⁹ *Ibid.* hal. 463

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.* hal.465

¹⁸² *Ibid.* hal.467

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.* hal.548

...menyatakan bahwa seluruh anggota DPR dipilih dalam pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil atas dasar satu orang satu suara. Karena di depan hukum setiap warga negara mempunyai hak yang sama dimanapun dia berada. Daerah pemilihannya adalah daerah tingkat I Provinsi.¹⁸⁶

Pada kesempatan yang sama, Theo L. Sambuaga dari F-PG juga memmmberikan pandangan langsung ke dalam suatu rumusan pasal, yang berbunyi: *Pasal 19 ayat (1): DPR berkedudukan di Ibukota Negara dan anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum yang diselenggarakan 5 tahun sekali.¹⁸⁷*

Sementara itu F-PPP yang diwakili oleh Ali Hardi Kiaidemak juga memberikan rumusan dengan tambahan periodisasi pemilu disertai sikap untuk tidak lagi terjebak pada pilihan atas sistem-sistem pemilu, seperti yang dinyatakannya:

...anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui Pemilu yan diadakan setiap 5 tahun sekali yang diatur dengan UU. Disini kami tidak melakukan pembahasan lagi tentang Pemilu yang bagaimana yang akan menghasilkan DPR itu? Apalagi dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah yang kalau kita kaitkan dengan sistem Pemilu proporsional ataupun distrik tentu yang lebih cocok distrik adalah Dewan Perwakilan Daerah. Kalau Dewan Perwakilan Daerah sudah distrik, mungkin DPR lebih cocok proporsional. Kenyataanya di negara-negara di dunia ini banyak negara yang menggunakan sistem proporsional, banyak negara yang menggunakan sistem gabungan, tetapi ternyata semua negara berjalan baik. Jadi berarti jalannya pemerintahan dan kehidupan demokrasi di negara itu bukannya ditentukan oleh sistem tetapi juga tumbuh oleh "the man".¹⁸⁸

Tentang wacana sistem pemilu bagi anggota DPR yang disampaikan F-PPP direspon F-KB dengan tawaran kepada sistem distrik, seperti yang disampaikan K.H. Yusuf Muhammad yang menyatakan:

...Pemilihan anggota DPR kami usulkan didasarkan pada distrik yang ditetapkan dengan undang-undang, dan distrik ini memang harus diatur sedemikian rupa dan mungkin dalam pelaksanaannya bisa saja beberapa kabupaten karena jumlah rakyatya yang kecil menjadi satu distrik dan kemudian ada satu kabupaten yang karena besar jumlahnya menjadi beberapa distrik. Kekhawatiran terhadap representasi, saya kira bisa

¹⁸⁶ Risalah Rapat Ke-37 PAH I BP MPR, 30 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.565.

¹⁸⁷ *Ibid.*hal.568.

¹⁸⁸ *Ibid.* hal.570-571.

*diatasi melalui DPD yang itu jelas-jelas mewakili ruang atau mewakili wilayah. Jadi akan ada titik temu dari keadilan yang kita harapkan sebagai representasi itu.*¹⁸⁹

Fraksi Reformasi yang diwakili A.M. Luthfi lebih memilih mengikuti F-PG dengan memberikan rumusan konkrit perubahan pasal berbunyi: *Pasal 19, anggota DPR dipilih seluruhnya dalam pemilihan umum.*¹⁹⁰ Begitu pula dengan F-PBB juga memberikan rumusan pasal dengan tambahan penyebutan jumlah anggota DPR, seperti yang disampaikan Hamdan Zoelva: *...anggota Dewan Perwakilan Rakyat berjumlah 500 orang yang dipilih melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.*¹⁹¹

Sementara F-PDU yang diwakili Asnawi Latief memberikan rumusan Pasal tidak dengan cara menambah ayat, tetapi lebih memilih merubah Pasal 19 ayat (1) yang sudah ada, dengan bunyi rumusan: *Susunan, kedudukan dan keanggotaan DPR yang dipilih langsung oleh rakyat selanjutnya diatur dengan UU.*¹⁹² Sementara F-PDKB sama dengan fraksi-fraksi lain, lebih memilih tambahan ayat: *...dalam Pasal 19 ini kami usulkan penambahan 1 ayat bahwa: Dewan Perwakilan Rakyat harus dipilih melalui pemilihan umum.*¹⁹³

Dari berbagai usulan rumusan tersebut kemudian PAH I BP MPR menghasilkan rumusan baru Pasal 19, (bersama dengan rumusan Pasal 20A, Pasal 22A dan Pasal 22B). Khusus Pasal 19, akhirnya disepakati penegasan anggota DPR dipilih melalui pemilu diletakkan ke dalam ayat tersendiri, yaitu di ayat (1) yang berbunyi: *Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.* Sehingga Pasal 19 yang awalnya hanya 2 (dua) ayat menjadi 3 (tiga) ayat, dengan bunyi keseluruhan:

- (1) *Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.*
- (2) *Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.*
- (3) *Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.*

¹⁸⁹ *ibid.* hal.573.

¹⁹⁰ *ibid.* hal.574.

¹⁹¹ *ibid.* hal.575.

¹⁹² *ibid.* hal.576.

¹⁹³ *ibid.* hal.577.

Rumusan ini disampaikan kepada BP MPR dan disahkan sebagai hasil kerja BP MPR di dalam Rapat ke-7 BP MPR pada 2 Agustus 2000. Kemudian rumusan yang telah menjadi rumusan BP MPR ini disahkan pada Rapat Paripurna ke-8 ST MPR 2000 pada tanggal 15 Agustus 2000.¹⁹⁴

3.1.2 Perumusan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah

Gagasan tentang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berawal dari kesepakatan bersama seluruh fraksi untuk mempertahankan keberadaan Utusan Daerah, namun dengan syarat harus dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi dipilih oleh DPRD Tingkat I. Fraksi-fraksi yang sepakat diantaranya F-PDI Perjuangan¹⁹⁵, F-PKB¹⁹⁶, F-PBB¹⁹⁷, dan F-UG¹⁹⁸. Syarat lainnya ditambahkan oleh F-PDU bahwa Utusan Daerah juga tidak boleh lagi berafiliasi dengan partai politik atau kekuatan politik tertentu seperti Pemilu 1999.¹⁹⁹

Dari semua fraksi, hanya F-TNI/Polri yang menginginkan Utusan Daerah dihapus. Alasan yang digunakan F-TNI/Polri, jika keberadaan Utusan Daerah dipertahankan walaupun mekanismenya diubah dengan cara dipilih langsung oleh

¹⁹⁴ *Ibid.* hal 612

¹⁹⁵ Persetujuan F-PDI Perjuangan dapat dilihat dari pendapat Aberson Marle Sihalofo yang menyatakan: *...Di dalam Pasal 2 ayat (1) ini ditegaskan bahwa utusan daerah itu harus dipilih oleh rakyat langsung di daerahnya masing-masing. Jadi bukan dipilih oleh DPRD Tingkat I tapi langsung orangnya yang dipilih.* Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal. 40

¹⁹⁶ Persetujuan F-PKB dapat dilihat dari pendapat Khofifah Indar Parawansa yang menyatakan: *PKB mengusulkan bahwa seluruh anggota MPR dipilih: DPR-nya melalui pemilu kemudian utusan daerah-nya dipilih bersamaan dengan pemilihan anggota DPR di masing-masing Daerah Tingkat I, jumlahnya tiga orang utusan.* Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal.42

¹⁹⁷ Persetujuan F-PBB dapat dilihat dari pendapat Hamdan Zoelva yang menyatakan: *...mengenai utusan daerah, kami juga setuju. Tadi sudah disampaikan oleh beberapa teman yang lain itu perlu dipilih langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing dalam suatu pemilihan khusus yang dilakukan untuk itu.* Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal. 43

¹⁹⁸ Persetujuan F-UG dapat dilihat dari pendapat Valina Singka Subekti yang menyatakan: *Sementara Utusan Daerah itu akan tetap dipertahankan tetapi mungkin jumlah dan mekanismenya ditentukan.* Risalah Rapat ke-2 PAH III BP MPR, 8 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal. 44.

¹⁹⁹ Usulan ini disampaikan oleh Asnawi Latief, yang menyatakan: *Utusan Daerah adalah utusan yang mewakili daerah, bukan utusan yang berafiliasi pada partai politik atau kekuatan politik tertentu.* Lihat Risalah Rapat ke-3 PAH I MPR, 6 Desember 1999, dalam *ibid.* hal. 49

rakyat, justru akan menyebabkan terjadinya perwakilan ganda di MPR, sebab Utusan Daerah yang mewakili daerah pada dasarnya juga mewakili rakyat.²⁰⁰ Namun sikap Fraksi TNI/Polri hanya mengemuka di sidang awal ketika fraksi-fraksi diberikan kesempatan untuk mengemukakan pandangan umumnya tentang materi-materi perubahan UUD 1945.

Beberapa alasan mendasar dipertahankannya Utusan Daerah oleh fraksi-fraksi diantaranya menyangkut upaya penguatan persatuan bangsa dan penguatan parlemen melalui sistem bikameral. Salah satu fraksi tersebut adalah F-KB. Menurut F-KB, Utusan Daerah akan menjadi sangat penting keberadaannya jika nantinya sistem Pemilu untuk anggota DPR menggunakan sistem distrik. Sebab dengan sistem pemilu demikian, setiap anggota DPR nantinya hanya akan berkonsentrasi pada distriknya masing-masing. Disinilah kemudian Utusan Daerah mengambil peran sebagai jembatan solidaritas antar daerah.²⁰¹

Sementara Valina Singka Subekti dari F-UG adalah fraksi yang pertama kali mengagagas perlunya memperkuat keberadaan Utusan Daerah menjadi lembaga parlemen yang berdampingan dengan DPR sehingga parlemen Indonesia akan lebih representatif dengan sistem bikameral. Dengan mencontohkan parlemen Amerika Serikat, Valina menginginkan nantinya Utusan Daerah menjadi kamar yang mewakili aspirasi daerah.²⁰²

²⁰⁰ Pendapat F-TNI/Polri ini disampaikan oleh juru bicaranya Hendi Tjaswadi yang menyatakan: *Mengenai Utusan Daerah kami sependapat bisa dihapus karena Utusan Daerah mewakili daerah sedangkan daerah juga mewakili rakyat sehingga ada duplikasi antara yang dipilih oleh pemilihan umum dan utusan daerah sehingga Utusan Daerah bisa dihapus.* Risalah Rapat ke-3 PAH I MPR, 6 Desember 1999, dalam *ibid.* hal. 45

²⁰¹ Pendapat F-KB ini disampaikan oleh Khofifah Indar Parawansa yang menyatakan: *Utusan daerah, menurut PKB, masih diperlukan karena kecenderungan penguatan otonomi daerah, sehingga sangat mungkin ketika sistem pemilu yang kita sepakati nanti menggunakan sistem distrik, maka masing-masing anggota DPR lebih memperhatikan kepada pembinaan distriknya. Oleh karena itu, untuk menjaga soliditas negara kesatuan, maka utusan daerah dianggap masih perlu karena mereka akan berkonsentrasi pada aspirasi daerahnya masing-masing.* Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal. 42

²⁰² Valina Singka Subekti menyatakan: *Utusan Daerah seperti di Amerika adalah senat, sementara DPR itu adalah House of Representative. Mungkin, saya tidak tahu, kita tidak menganut bikameral. Tetapi mungkin akan lebih sehat nanti di dalam prakteknya kalau kemudian nanti MPR itu ada 2 kamar; MPR yang anggota DPR dan MPR anggota yang dari UD, sehingga UD ini nanti betul-betul bisa mewakili aspirasi daerahnya.* Risalah Rapat ke-2 PAH III MPR RI, 8 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal. 44

Wacana bikameralisme yang dibawa oleh F-UG dalam perkembangan pembahasan berikutnya, ditangkap oleh F-PDKB. Fraksi tersebut kemudian menggagas perubahan nama dari Utusan Daerah menjadi Dewan Utusan Daerah (DUD). Dengan adanya lembaga baru (DUD), penyaluran aspirasi daerah-daerah semakin terbuka. Terlebih di tengah semangat otonomi daerah yang seluas-luasnya, keberadaan DUD diharapkan dapat menjaga dan memelihara integrasi bangsa.²⁰³

Gagasan F-PDKB tersebut ikut disetujui oleh F-PBB. Namun F-PBB sedikit mengoreksi untuk mengubah istilah DUD dengan nama Dewan Daerah (DD). Sebab menurut Hamdan Zoelva mewakili F-PBB penyebutan DUD dinilai kurang tepat karena istilah utusan daerah dengan wakil daerah berbeda. Utusan daerah berangkat karena diutus, sedangkan istilah waki berangkat karena dipilih. Sehingga diusulkan untuk mengganti istilah DUD menjadi DD. Dengan demikian rumusan keanggotaan MPR di dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri dari DPR dan DD.²⁰⁴

Mengenai wacana Utusan Daerah dipilih langsung, menurut Ismail Sunny (sebagai salah satu ahli yang diundang) sebenarnya telah diusulkannya 32 tahun yang lalu pada saat ia menjadi anggota DPR-GR dari Golkar, namun usulannya ditolak oleh Prof. Seno Aji karena dikhawatirkan akan membawa Indonesia menjadi negara federal, karena dengan dipilihnya utusan daerah akan melahirkan para senator. Padahal menurut Ismail Sunny, utusan daerah tersebut tidak harus memakai istilah senator, bisa memakai istilah lain, dan di dalam Rapat PAH I BP

²⁰³ Sebagaimana yang diutarakan Gregorius Seto Harianto mewakili F-PDKB: *Kami mengusulkan, pertama, pada Pasal 2 ayat (1) sesuai dengan usulan kemarin rumusannya "MPR terdiri atas anggota-anggota DPR dan DUD, yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur dengan UU". Penjelasan DUD ini merupakan wahana bagi YD yang kita akan hapuskan yangdipilih melalui pemilihan umum secara khusus menyalurkan aspirasi daerah. Apalagi, kalau kita lihat bahwa pada masa depan otonomi yang seluas-luasnya aka ndiberikan. Maka, untuk mencegah adanya disintegrasi bangsa, perlu dibentuk DUD yang merupakan bagian dari MPR.* Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal. 45

²⁰⁴ Seperti yang dinyatakan Hamdan Zoelva: *Kami mengusulkan Majelis ini (MPR) terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan wakil daerah, bisa kita namakan Dewan Daerah. Akan tetapi, kami tidak setuju apa yang disampaikan PDKB tadi tentang utusan daerah. Istilah utusan daerah dengan wakil daerah ini berbeda. Utusan daerah kan diutus, jadi tidak melalui pemilihan, sedangkan wakil ini adalah melalui pemilihan. Jadi, kita pertegas istilahnya wakil daerah bukan utusan daerah.* Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal. 46.

MPR Ismail Sunny kemudian menawarkan istilah baru untuk menggantikan utusan daerah yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD).²⁰⁵

Menanggapi wacana bikameral, F-PDI Perjuangan walaupun setuju pembentukan DPD, namun kedudukan DPD terhadap DPR nantinya tidak dapat disejajarkan seperti model bikameral pada umumnya. Alasannya karena DPD keberadaannya hanyalah sebagai penambah (pelengkap), karena semua daerah pada dasarnya telah terwakili di DPR yang mewakili seluruh rakyat di daerah. Oleh karena itu, utusan daerah sebagai pelengkap, nantinya hanya sebatas berbicara mengenai hal-hal yang menjadi persoalan di daerahnya masing-masing, sehingga tidak sejajar dengan DPR.²⁰⁶

Dalam bahasa yang lain, pendapat F-PDI Perjuangan tersebut senada dengan pendapat Dahlan Ranuwiharjo sebagai pakar yang diundang oleh PAH I BP MPR, menurutnya keberadaan Utusan Daerah sebagai penyeimbang atas keberadaan perwakilan politik yang bisa jadi kurang memperhatikan kepentingan daerah, sehingga untuk itulah utusan daerah dibentuk. Dan keberadaan utusan daerah itu sendiri tidak berarti harus diartikan bikameral. Suatu parlemen bisa dinyatakan bikameral jika kedudukan keduanya sama atau sederajat.²⁰⁷ Namun F-

²⁰⁵ Ismail Sunny menyatakan: *Kita menginginkan yang ditolak 32 tahun lalu suruh saya supaya utusan daerah itu kita jadikan senat. Bukan senat sebenarnya tetapi dipilih juga oleh rakyat. Sekarang kita minta terserah kepada saudara-saudara di PAH I itu namanya Dewan Perwakilan Daerah, tapi dipilih di daerah. ...Tapi pendapat saya soal utusan daerah, sewaktu menjadi anggota Golkar di DPRGR, itu ditolak oleh Prof. Seno Aji yang ahli hukum pidana. "Kalau begitu... kita akan menjadi negara federal karena mempunyai senator-senator". Saya tidak namakan senator tapi kita kan bisa lain. Nah jadi sistem kita itu tidak teguh penuh presidensial, dan tidak penuh parlementer ya.* Risalah Rapat ke-7 PAH I BP MPR, 13 Desember 1999, dalam *ibid.* hal. 57

²⁰⁶ Pendapat F-PDI Perjuangan ini disampaikan oleh Aberson yang menyatakan: *...kami memang ada rumusan, masih berdiskusi dengan teman-teman karena ada yang mengusulkan supaya anggota DPR itu sejajar dengan utusan daerah. Sepertinya tidak. Karena di dalam Pasal 2 ayat (1) yang asli dikatakan bahwa utusan daerah dan golongan hanya penambah karena pada hakekatnya, seorang anggota DPR itu harus mewakili seluruh rakyat, seluruh daerah, dan seluruh golongan, tapi, agar benar-benar, itu di dalam penjelasannya, MPR itu merupakan penjelmaan seluruh rakyat, maka ditambahkan lah utusan daerah dan utusan golongan. ...sebagai penambah, utusan daerah itu hanya berbicara mengenai hal di daerahnya. Hal itu karena dia tidak mewakili daerah yang lain.* Lihat *Ibid.* Risalah Rapat ke-2 PAH III BP MPR, 8 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal.48.

²⁰⁷ Pendapat Dahlan Ranuwihardjo ini dinyatakan di dalam Rapat ke-7 PAH I BP MPR tanggal 13 Desember 1999. Dahlan menyatakan: *Nah, daerah juga dasar pemikirannya begitu. Kalau saja DPR itu karena merupakan perwakilan politik kurang memperhatikan kepentingan*

KKI di kesempatan berbeda memiliki pendapat lain, seharusnya jika Perwakilan Daerah dan DPR sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, maka bobot institusionalnya harus sama-sama terjamin pada posisi fungsionalnya, sehingga tidak patut jika Perwakilan Daerah hanya menjadi sekedar pelengkap bagi lainnya.²⁰⁸

F-PPP juga mendukung dibentuknya DPD sebagai lembaga parlemen baru, namun tidak dengan alasan penguatan parlemen melalui bikameralisme, melainkan dengan pendekatan konstitusional dengan mengutip Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang mengamanatkan kepada pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, yang kemudian ditafsirkan bahwa semua lembaga negara harus benar-benar perwujudan seluruh rakyat yang tercermin dari hasil pemilu, baik representasi parpol maupun representasi daerah.²⁰⁹

Sementara F-PG cukup menyadari bahwa keberadaan DPD sebagai kamar baru nantinya memang akan membawa parlemen Indonesia kepada sistem bikameral. Namun menurut F-PG sistem bikameral tersebut sebenarnya tidak bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945. Justru keberadaan DPD adalah untuk menegaskan prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat melalui penguatan *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara yang mendapatkan kepercayaan dari rakyat. Jika bikameral selama ini diidentikkan dengan negara

daerah. Jadi diadakan utusan daerah, tapi ini tidak berarti lalu bikameral. Kalau bikameral itu dua-duanya kedudukan sama/ sederajat. MPR itu diatasnya DPR.. Risalah Rapat ke-7 PAH I BP MPR tanggal 13 Desember 1999, dalam *ibid.* hal.55.

²⁰⁸ Pendapat F-KKI ini disampaikan oleh S. Massardy Kaphat yang menyatakan: *...bila anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, maka bobot institusionalnya harus terjamin pada posisi fungsionalnya, sama-sama dipilih oleh rakyat, maka yang satu tidak patut kalau hanya menjadi sekedar pelengkap bagi yang lainnya.* Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 4 November 2001, dalam *ibid.* hal. 116

²⁰⁹ Pendapat F-PPP ini disampaikan oleh M. Tahir Saimima: *Alinea keempat mengamanatkan kepada pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia. Amanat ini menegaskan atas seluruh penyelenggaraan negara, khususnya, lembaga ang dipilih berdasarkan kedaulatan rakyat benar-benar perwujudan rayat seperti tercermin dalam hasil pemilihan umum untuk wakil-wakil partai politik maupun wakil-wakil daerah yang majemuk... inilah dasar berpikir kenapa Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mendukung pembentukan Dewan Perwakilan Dareah mendampingi Dewan Perwakilan Rakyat.* Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 8 November 2001, dalam *ibid.* hal. 121

federal menurut F-PG kurang tepat, karena banyak negara-negara kesatuan yang memiliki parlemen dengan dua kamar.²¹⁰

Pandangan F-PG ini kembali ditegaskan pada masa sidang perubahan ketiga dengan pendapat akhir bahwa sistem parlemen yang baik yang dapat menjamin prinsip kedaulatan rakyat dan mencerminkan keberagaman adalah sistem dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR dan DPD yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.²¹¹ Pendapat F-PG tersebut diperkuat oleh F-KB yang juga berharap agar parlemen bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD akan melahirkan keseimbangan berdasarkan kesamaan legitimasi.²¹²

²¹⁰ Pendapat F-PG ini disampaikan oleh Theo L. Sambuaga: *Dengan membangun sistem perwakilan yang MPR terdiri dari dua dewan atau dua kamar tersebut kami tidak melihat disini ada hal-hal, baik secara implisit maupun secara langsung maupun tidak langsung, tidak sesuai dengan pembukaan UUD 1945. Dengan sistem perwakilan disini kami tidak melihat ada hal-hal yang tidak sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan prinsip musyawarah dan prinsip mufakat. Tapi yang ingin ditonjolkan dengan membangun sistem perwakilan dengan dua badan dewan seperti ini adalah prinsip demokratisasi, transparansi, checks and balances dan kedaulatan rakyat dilaksanakan sebaik-baiknya oleh lembaga-lembaga yang mendapat kepercayaan oleh rakyat. ...mungkin ada yang mengatakan bahwa sistem perwakilan dengan dua badan atau dua kamar itu hanya ada di negara yang menyangkut susunan pemerintahan federal. Hal tersebut sebenarnya tidak benar karena dalam kenyataannya berlangsung adalah banyak negara dengan susunan pemerintahan unutaris atau prinsip negara kesatuan juga melaksanakan sistem perwakilan dengan prinsip dua kamar. Untuk menyebut beberapa contoh: Inggris negara kesatuan dengan sistem dua kamar, Jepang negara kesatuan dengan sistem dua kamar, Belanda negara kesatuan dengan prinsip dua kamar, Filipina negara kesatuan dengan prinsip dua kamar dan beberapa contoh lainnya yang dapat disebutkan secara langsung disini.* Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.90.

²¹¹ Pendapat F-PG berikutnya disampaikan oleh Baiq Isvie Rufaeda: *Sistem parlemen yang baik yang sungguh-sungguh dapat menjamin prinsip kedaulatan rakyat dan menjamin adanya kekhawatiran yang merata dan mencerminkan keberagaman adalah sistem dua kamar yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.* Risalah Rapat Paripurna ke-5 (lanjutan) Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 4 November 2001, dalam *ibid.* hal. 118. Kemudian diperkuat oleh anggota F-PG lainnya yaitu T.M. Nurlif yang menyatakan: *Paham kedaulatan rakyat diejawantahkan dalam sistem perwakilan dua kamar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan demikian, sistem perwakilan selain mewakili rakyat juga menjangkau aspirasi kepentingan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disinilah pentingnya keberadaan DPD di samping keberadaan DPR yang telah ada selama ini.* Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 8 November 2001, dalam *ibid.* hal. 120.

²¹² Pendapat F-KB ini disampaikan oleh Syarif M. Alaydrus yang menyatakan: *Dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung serta parlemen bikameral yakni terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang juga dipilih oleh rakyat berdasarkan kedaulatan yang ada padanya maka dapat diharapkan terjadi keseimbangan berdasarkan kesamaan legitimasi.* Risalah Rapat Paripurna ke-5 (lanjutan) Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 4 November 2001, dalam *ibid.* hal.117

Dalam hal keanggotaan DPD, beberapa fraksi sempat mengalami perbedaan dan perdebatan. Usulan mengenai komposisi tersebut pertama kali dilontarkan oleh F-PDKB yang menghendaki agar keanggotaan DPD diisi oleh wakil kabupaten/kota dengan jumlah satu wakil dari masing-masing kabupaten/kota.²¹³ Sementara Affan Gaffar (pakar) menyarankan agar komposisi keanggotaan DPD adalah lima orang mewakili masing-masing provinsi, sehingga jumlah perwakilan daerah nantinya sekitar 135-140 wakil.²¹⁴ Saran Affan Gaffar ini dalam perkembangan sidang-sidang selanjutnya (khususnya masa pembahasan perubahan kedua) diikuti oleh beberapa fraksi diantaranya F-PPP²¹⁵, F-TNI/Polri²¹⁶, F-PBB²¹⁷, F-KKI²¹⁸. Sementara F-PDI Perjuangan lebih memilih komposisi 2 orang di masing-masing provinsi seperti komposisi Senat Amerika Serikat.²¹⁹

²¹³ Pendapat F-PDKB disampaikan oleh Gergorius Seto Harianto yang menyatakan: ... bahwa masing-masing anggota Dewan Utusan Daerah adalah utusan dari sebuah Daerah Tingkat II. Tingkat II memiliki satu wakil di DUD. ...pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Utusan Daerah dapat diselenggarakan dengan sistem distrik yang mencoblos tanda gambar caleg dari daerah yang bersangkutan. Lihat Risalah Rapat ke-6 PAH I BP MPR, 10 Desember 1999, dalam *ibid.* hal.51.

²¹⁴ Seperti yang dinyatakan Affan Gaffar: *Utusan dAerah dipilih 5 orang per provinsi, jadi jumlahnya sekitar 135-140.* Risalah Rapat ke-28 PAH I BP MPR, 8 Maret 2000, dalam *ibid.* hal.66

²¹⁵ Pendapat F-PPP mengenai komposisi keanggotaan DPD ini disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin: *pertama, setiap provinsi diwakili oleh 5 orang anggota Dewan Utusan Daerah yang dipilih langsung dalam pemilihan umum yang diadakan khusus di dalam daerah yang bersangkutan dan diatur dalam Undang-undang. Jadi intinya bahwa anggota Dewan Utusan Daerah ini jumlahnya 5 orang setiap provinsi, dan mereka itu dipilih secara langsung dalam pemilihan umum yang diadakan khusus di daerah yang bersangkutan.* Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.91

²¹⁶ Pendapat F-TNI/Polri disampaikan oleh Hendi Tjaswadi: *Tiap Provinsi memiliki atau mempunyai 5 orang anggota utusan daerah.* Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.88.

²¹⁷ Pendapat F-PBB diwakili oleh Hamdan Zoelva dengan memberikan rumusan: *Anggota DUD dipilih langsung oleh rakyat di daerah provinsi mengutus 5 orang utusan.* Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.93.

²¹⁸ Pendapat F-KKI disampaikan oleh Antonius Rahail yang mengusulkan: *setiap provinsi diwakili oleh lima orang wakil daerah.* Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal. 94.

²¹⁹ Pendapat F-PDI Perjuangan diwakili oleh Katin Subyantoro dengan memberikan rumusan ayat: *dari tiap daerah tingkat I, dipilih 2 orang anggota Dewan Perwakilan Daerah.* Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal. 89

Sementara F-PG lebih memilih untuk tidak menyebut angka di dalam konstitusi, kecuali hanya sebatas menyebutkan jumlah keanggotaan DPD sama di setiap provinsi.²²⁰ F-Reformasi bahkan memilih untuk mengatribusikan komposisi DPD kepada UU, tidak perlu disebutkan langsung di dalam UUD 1945.²²¹ Usulan F-Reformasi ini senada dengan usulan F-PDU namun pengatribusiannya tidak kepada UU melainkan kepada Tap MPR.²²²

Selain masalah komposisi keanggotaan DPD, F-PDI Perjuangan juga menghendaki keanggotaan DPD nantinya bisa berangkat dari perseorangan atau dicalonkan oleh partai politik.²²³ Senada dengan F-PDI Perjuangan, F-PDKB juga menghendaki agar anggota DPD berangkat dari perseorangan yang pencalonannya dapat diajukan oleh partai politik, kelompok masyarakat atau mengajukan dirinya sendiri secara perseorangan.²²⁴

Dari berbagai perdebatan baik tentang kedudukan DPD terhadap DPR maupun mengenai komposisi keanggotaan DPD akhirnya berakhir dalam rumusan final yang kemudian disahkan di dalam Rapat Paripurna ke-7 ST MPR 2001 pada

²²⁰ Pendapat F-PG diwakili oleh Theo L. Sambuaga dengan rumusan: *Anggota DUD dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama*. Risalah Rapat Pleno ke-37 PAH I BP MPR, 30 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.91

²²¹ Hal ini dapat dilihat dari pendapat Patrialis Akbar mewakili F-Reformasi dengan usulan rumusan ayat berbunyi: *Susunan, kedudukan, dan keanggotaan DPD ditentukan dengan undang-undang*. Risalah Rapat Pleno ke-37 PAH I BP MPR, 30 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.92.

²²² Pendapat F-PDU disampaikan oleh Asnawi Latief dengan rumusan ayat berbunyi: *Jumlah anggota yang dipilih tiap daerah atau provinsi serta syarat dan tata cara pemilihannya diatur berdasarkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal. 94.

²²³ Pendapat F-PDI Perjuangan ini disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna yang menyatakan: *Untuk itu, kiranya anggota DPD adalah hasil pemilihan umum dari calon-calon perseorangan dengan latar belakang keanekaragaman potensi daerah dan golongan-golongan dalam masyarakat yang diusulkan baik dari kelompok-kelompok masyarakat maupun oleh partai politik peserta pemilu*. Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR tanggal 8 November 2001, dalam *ibid.* hal.120

²²⁴ Pendapat F-PDKB ini disampaikan oleh Gergorius Seto Harianto yang menyatakan: *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih langsung oleh rakyat sebagai perseorangan baik yang dicalonkan oleh satu partai politik maupun yang dicalonkan oleh kelompok masyarakat ataupun juga yang mencalonkan diri sebagai perseorangan. Tokoh golongan masyarakat yang memiliki dukungan kuat dan besar dari anggota dan golongannya berpeluang besar untuk tampil secara mandiri menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah mewakili daerah masing-masing*. Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan 2) Sidang Tahunan MPR tanggal 9 November 2001, dalam *ibid.* hal.124

tanggal 9 November 2001, dengan penambahan BAB yaitu Bab VII A tentang DEWAN PERWAKILAN DAERAH, dan Pasal 22C yang berbunyi:

- (1) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*
- (2) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) *Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.*
- (4) *Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah itu diatur dengan undang-undang.*

3.2 Perumusan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat telah mengemuka sejak persidangan pada masa perubahan pertama di MPR yang membelah fraksi-fraksi ke dalam 2 (dua) pendapat berbeda, antara pendapat yang tetap menghendaki pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh MPR; dan pendapat yang menghendaki Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Fraksi-fraksi yang menghendaki Presiden dan Wakil Presiden tetap dipilih oleh MPR dan tidak setuju dipilih langsung, diantaranya adalah F-KB dan F-PDKB. Alasan F-PDKB, bahwa jika presiden dipilih langsung akan berdampak pada komplikasi soal pertanggungjawaban Presiden dimana Presiden akan bertanggung jawab langsung kepada rakyat (tidak lagi kepada MPR), yang artinya presiden tidak lagi bekerja dengan berpedoman kepada GBHN.²²⁵

²²⁵ Menurut Gregorius Seto Harianto mewakili F-PDKB bahwa: *Kalau Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum bahwa ada keberatan bahwa lalu Presiden tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR karena (dipilih langsung oleh) rakyat lalu juga bagaimana persoalan GBHN-nya? Karena itu saya usulkan supaya tetap dipilih oleh MPR berdasarkan hasil pemilihan umum artinya pemilihan umum itu sekaligus memilih Presiden.* Risalah Rapat Pleno ke-2 PAH III BP MPR, 8 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal.204

Sementara alasan F-KB didasarkan pada 2 (dua) pendapat: *pertama*, jika pemilihan presiden langsung akan menimbulkan *bias* Jawa karena kemungkinan besar Presiden terpilih adalah orang Jawa mengingat penduduk Indonesia terkonsentrasi di Pulau Jawa; *kedua*, dengan posisi MPR yang seluruhnya dipilih oleh rakyat (tidak ada yang diangkat lagi) dan MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat maka Presiden bukanlah mandataris rakyat karena mandat tertinggi rakyat berhenti kepada MPR.²²⁶

Fraksi-fraksi yang menghendaki pemilihan Presiden secara langsung, di dalam perubahan pertama belum terlihat menyampaikan alasan-alasannya, namun langsung pada rumusan pasal. Fraksi-fraksi tersebut diantaranya: F-PG, F-PBB dan F-PDU. Usulan rumusan F-PG dan F-PBB intinya “Presiden dipilih melalui pemilihan umum dengan suara terbanyak”.²²⁷ F-PDU memberikan rumusan tambahan, selain dipilih berdasarkan suara terbanyak, Presiden juga harus mengangkat sumpah di depan MPR.²²⁸ Sementara F-Reformasi mengusulkan rumusan yang lebih sederhana, cukup dipilih langsung oleh rakyat, tanpa ada

²²⁶ Pendapat F-KB disampaikan Khofifah Indar Parawansa: *kalau kemungkinan Presiden dipilih secara langsung, maka Presiden besar kemungkinan akan berasal dari orang Jawa. Oleh karena itu ini betul-betul harus dipertimbangkan apakah Presiden dipilih langsung atau tidak.* Risalah Rapat Pleno ke-1 PAH III BP MPR, 7 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal.202

²²⁷ Usulan rumusan F-PG ini disampaikan oleh Hatta Mustafa dengan usulan: *Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum berdasarkan suara terbanyak. Ayat (3) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dimaksud ayat (2) diatur lebih lanjut melalui undang-undang.* Risalah Rapat Pleno ke-1 PAH III MPR, 7 Oktober 1999, dalam *ibid.* hal. 205.

Dukungan F-PBB terhadap pemilihan Presiden langsung ini disertai alasan sebagaimana yang disampaikan Hamdan Zoelva: *Bagi fraksi kami, pemilihan presiden langsung oleh rakyat ini perlulah kita pertimbangkan sebagai cara pemilihan presiden kita ke depan untuk meminimalisir adanya resistensi dari kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat. Tentunya dengan mempertimbangkan betul perimbangan kewilayah di samping perimbangan jumlah penduduk dari seluruh daerah dan wilayah Indonesia.* Risalah Rapat Pleno ke-3 PAH I BP MPR, 6 Desember 1999, dalam *ibid.* hal.208

²²⁸ Usulan rumusan F-PDU dengan menggabungkan dua ayat pada Pasal 6 menjadi satu ayat dengan bunyi: *Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan suara terbanyak melalui pemilihan umum yang diselenggarakan setiap lima tahun, tata cara pemilihan Presiden secara langsung diatur dengan undang-undang.* Risalah Rapat Pleno ke-1 PAH III MPR, 7 Oktober 1999, dalam *ibid.*

penambahan “berdasarkan suara terbanyak” ataupun “mengangkat sumpah di depan MPR”.²²⁹

Pada masa perubahan kedua, perdebatan mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tetap tidak menemui titik temu. Namun fraksi-fraksi yang mendukung dan menolak gagasan pemilihan langsung mengalami perubahan. F-KKI dan F-KB yang awalnya tidak setuju dengan pemilihan langsung akhirnya ikut memberikan dukungannya. Alasan yang disampaikan oleh F-KKI agar nantinya tidak terjadi paradoks (perbedaan) antara hasil pemilu dengan pilihan MPR.²³⁰ Sementara alasan F-KB adalah untuk memberikan legitimasi yang lebih kuat kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih.²³¹ F-PPP yang pada masa perubahan pertama belum terlihat memberikan sikap, akhirnya ikut mendukung pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dengan 4 (empat) alasan, yaitu: prinsip kedaulatan rakyat bahwa semua lembaga negara khususnya eksekutif dan legislatif dalam memperoleh jabatannya atas dasar mewakili rakyat sehingga harus dipilih secara langsung, dan hal tersebut sesuai dengan asas perwakilan yang tertuang di Sila Keempat Pancasila.²³² Dengan demikian menurut F-PPP:

²²⁹ Usulan F-Reformasi disampaikan oleh Hatta Rajasa melalui rumusan Pasal 6 ayat (2) yang berbunyi: *Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat*. Risalah Rapat Pleno ke-1 PAH III MPR, 7 Oktober 1999, dalam *ibid*.

²³⁰ Pendapat F-KKI ini disampaikan oleh Anthonius Rahail yang menyatakan: *Masalah proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden supaya dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan umum yang diajukan oleh Partai-partai Politik Peserta Pemilu agar tidak terjadi paradoks antara hasil Pemilu dengan pilihan MPR*. Risalah Rapat Pleno Ke-3 PAH I BP MPR, 6 Desember 1999, dalam *ibid*.

²³¹ Pendapat F-KB ini disampaikan oleh K.H. Yusuf Muhammad yang menyatakan: *Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang. Saya kira pertimbangan-pertimbangannya sudah kita diskusikan cukup lama tentang legitimasi dan segala macam*. Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *ibid*. hal.231

²³² Pendapat F-PPP ini disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin: *Memang fraksi kami berpandangan sebaiknya sudah harus dimulai Presiden itu dipilih secara langsung. Paling tidak ada 4 alasan kenapa kami mengusulkan pemilihan Presiden dilakukan secara langsung. Pertama, pemahaman kami bahwa sistem pemerintahan Presidensil itu memberikan batasan ketegasan pemisahan antara kewenangan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Oleh karenanya ketika kedaulatan rakyat itu harus diwujudkan harus dimanifestasikan melalui pemilihan umum maka pada saat itulah perwakilan itu termanifestasikan untuk mengejawantah, karena itu jika ada yang berpandangan jika pemilihan langsung itu bertentangan dengan sila ke-4 dari Pancasila yang kita kenal maka sesungguhnya justru pemilihan langsung itulah yang kita ingin melaksanakan atau*

*...checks and balances bisa berjalan dengan baik, karena masing-masing memiliki kedaulatan, diberikan kedaulatan dari rakyat baik Presiden maupun yang mengontrolnya itu, legislatif itu dan kekhawatiran bahwa kalau Presiden dipilih langsung kemudian menjadi executive heavy, saya pikir tidak karena meskipun dia sangat legitimate, Presiden itu tetap menghadapi mekanisme kontrol, itu terjadi melalui impeachment, melalui DPR dan lain sebagainya. Itu sudah ada mekanismenya tersendiri.*²³³

Fraksi yang menolak pemilihan presiden langsung pada masa persidangan perubahan kedua adalah F-UG dengan berbagai pertimbangan. Salah satu pertimbangannya bahwa pemilihan presiden secara langsung kurang sesuai dengan kondisi kultur, sosial dan geografis Indonesia.²³⁴

Perdebatan di atas akhirnya oleh F-Reformasi coba disinergikan dengan mengkombinasikan pemilihan presiden, dimana pemilihan presiden dilakukan 2 (dua) tahap. Tahap pertama pemilihan dilakukan oleh MPR untuk menjaring 2 (dua) pasangan calon, kemudian 2 (dua) pasangan calon yang dipilih MPR itu baru kemudian dipilih langsung oleh rakyat.²³⁵ Usulan F-Reformasi ini hampir sama dengan F-PDKB namun kebalikannya, tahap pertama rakyatlah yang akan memilih 2 atau 3 calon Presiden dan Wakil Presiden, lalu pada tahap kedua MPR

*merealisasikan sistem perwakilan itu. Karena ketika kedaulatan rakyat itu diwujudkan, rakyat memberikan atau mewakilkan kedaulatannya kepada sebagian orang yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan dalam hal ini eksekutif, jadi ketika dia memilih Presiden itu sesungguhnya dia memberikan kedaulatannya kepada orang, Presiden dalam hal ini, untuk menjalankan pemerintahan eksekutif. Lalu, rakyat itu juga melakukan pemilu untuk memberikan kedaulatannya kepada orang-orang tertentu untuk mengontrol jalannya pemerintahan dalam hal ini DPR, DPD dan seterusnya. Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.246.*

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Pendapat F-UG ini disampaikan Soedijarto : *maksud saya begini karena adalah masalah geografis multipartai sudah diterangkan oleh kawan-kawan yang lain. Jadi saya menganggap 2 paper tadi yang satu menganggap bukan karena belum matang atau tidak legitimate tapi karena tuntutan, kondisi kultural Indonesia. Misalnya, mengapa Jerman pemilihan tidak langsung juga tidak pernah ingin meniru Amerika Serikat, langsung, karena kondisinya berbeda, mengapa Yunani juga tidak langsung, mengapa Indonesia ingin tidak langsung? Mungkin Founding Fathers ingin tidak sama dengan Amerika tidak sama dengan Eropa, supaya Indonesia mempunyai ciri yang khas dan kalau kita punya ciri yang khas dan orang lain meniru saya kira lebih baik daripada kita meniru orang lain yang konsekuensinya belum tahu akibat-akibatnya. Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.239.*

²³⁵ Usulan F-Reformasi ini diajukan oleh A.M. Luthfi melalui rumusan Pasal 6 ayat (3) yang berbunyi: *Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dalam 2 tahapan. Yaitu, pemilihan tahap 1 dilakukan oleh MPR untuk mendapatkan 2 calon suara terbanyak; pemilihan tahap akhir 2 calon. Pemilihan tersebut dilaksanakan secara langsung oleh rakyat menurut aturan yang ditetapkan oleh UU. Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.231*

yang akan memilih dan menetapkan Presiden dan Wakil Presiden dari 2 atau 3 calon yang dipilih rakyat di tahap pertama.²³⁶

F-PDI Perjuangan juga mengusulkan rumusan kombinasi namun juga berbeda dari F-Reformasi maupun F-PDKB. Usulan F-PDI Perjuangan, calon Presiden dan Wakil Presiden hanya diusulkan oleh partai politik yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum, kemudian tahap keduanya MPR akan memilih kedua pasangan calon tersebut.²³⁷

Sementara itu, fraksi-fraksi yang tetap menghendaki pemilihan presiden langsung juga terbelah ke dalam 2 (dua) pendapat, antara pemilu satu putaran dan dua putaran. Fraksi yang menghendaki Pemilu Presiden satu putaran adalah F-PDU²³⁸, sementara fraksi yang menghendaki dua putaran adalah F-PG dan F-PBB²³⁹. F-PG menambahi syarat, selain harus mendapatkan dukungan suara mayoritas (50%+1), Presiden terpilih juga harus memenangi pemilihan di 23 propinsi dalam rangka perimbangan wilayah, jika tidak terpenuhi keduanya

²³⁶ Pendapat F-PDKB disampaikan Gergorius Seto: *...di dalam Pemilihan Umum dilakukan pemilihan untuk calon-calon Presiden dan Wakil Presiden sehingga bisa dipilih dua atau tiga kemudian ditetapkan oleh MPR siapa dari mereka yang jadi.* Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.232

²³⁷ Usulan F-PDI Perjuangan ini terlihat dari usulan rumusan Pasal 7 yang disampaikan oleh Soewarno, di dalam rumusan ayat (3) berbunyi: *Partai politik yang meraih suara terbanyak pertama pada pemilihan umum dan partai politik yang meraih suara terbanyak kedua dalam pemilihan umum berhak mengajukan calon Presiden dan calon Wakil Presiden dalam Sidang MPR. Kemudian di dalam rumusan ayat (6) berbunyi: Pasangan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dengan suara terbanyak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang komposisi perhitungannya terdiri dari anggota DPR dan DPRD.* Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.234

²³⁸ Sikap F-PDU disampaikan oleh Asnawi Latief dengan memberikan rumusan Pasal 6 ayat (2): *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket dan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang dilaksanakan untuk itu berdasarkan suara terbanyak.* Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.232

²³⁹ Pendapat F-PBB disampaikan oleh Hamdan Zoelva: *kami mengusulkan Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat dengan memperoleh mayoritas mutlak artinya 50% tambah 1 atau lebih 50% dari suara pemilih yang ikut dalam pemilihan. Jadi, bukan warga negara yang berhak memilih. Pertimbangan yang bisa jadi kalau hanya simple majority, misalnya, hanya 3 atau 4 pasangan yang ada, tidak ada 1 calon pun yang memperoleh 50% kita sangat mengkhawatirkan legitimasinya tidak kuat. Oleh karena itu, memang bisa terjadi dalam 1 pemilihan tidak mencapai dari 50% mungkin dalam putaran selanjutnya kita bisa atur bahwa yang memperoleh 2 urutan teratas yang terbanyak akan mengikuti pemilihan dalam putaran yang kedua.* Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.243.

(mayoritas dan perimbangan wilayah) maka baru dilakukan putaran kedua dengan mengambil 2 (dua) pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak.²⁴⁰

Perdebatan tersebut terus mengemuka dan tidak selesai sampai berakhirnya ST MPR 2000. Namun sejumlah usulan yang masuk diakomodir dalam sebuah draft materi yang akan menjadi bekal bagi pembahasan pada masa persidangan selanjutnya, yang dilampirkan dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR/2000 tentang Penugasan BP MPR RI untuk Memersiapkan Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Ketetapan tersebut ditetapkan pada Rapat Paripurna ke-10 ST MPR RI, 18 Agustus 2000. Lampirannya berupa rumusan Pasal 6A sebagai berikut:

Alternatif 1		Alternatif 2	
Varian 1	Varian 2	Varian 1	Varian 2
(1)Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat.	(1)Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat.	Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak dari pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden partai pemenang satu dan dua hasil pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.	(1)Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden ditetapkan dalam satu paket oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

²⁴⁰ Pendapat F-PG disampaikan Rully Chairul Azwar: *Kami mengajukan bahwa paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang nantinya dinyatakan terpilih itu ialah apabila dalam pemilihan langsung oleh rakyat mendapat dukungan suara pemilih mayoritas mutlak secara nasional, artinya lebih dari 50% + 1 dan memenangkan pemilihan lebih dari 2/3 jumlah propinsi. Jadi, dua-duanya harus terpenuhi; apakah dia mendapat suara dukungan mayoritas mutlak tapi juga dia harus memang lebih dari 2/3 jumlah propinsi. Apabila dalam putaran pertama ini sudah ada yang mencapai kondisi itu, otomatis paket itu terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Tapi, apabila dalam pemilihan tahap pertama sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak ada paket yang memperoleh dukungan mayoritas secara nasional, maka dilakukan pemilihan tahap kedua yang hanya diikuti oleh dua paket terbesar yang memenangkan pemilihan tahap pertama. Jadi, nominasi dua besar itu akan ikut selanjutnya dalam putaran tahap kedua. Selanjutnya dalam pemilihan tahap kedua, yang terpilih adalah diantara dua itu yang mendapat suara mayoritas mutlak lebih dari 1/2, itu cukup tanpa harus 2/3 lagi. Jadi pemilihan tahap kedua itu dilakukan sebagaimana halnya pemilihan tahap pertama secara langsung oleh rakyat juga.* Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.234-235.

(2)Paket calon Presiden dan calon wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan menetapkan dua paket yang mendapatkan suara terbanyak.	(2)Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih apabila mendapatkan suara terbanyak.		(2)Paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari limapuluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
(3)Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih apabila mendapatkan suara elektoral terbanyak.	(3)Syarat-syarat dan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang.		(3)Dalam hal tidak ada paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara maka dua paket calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum, dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak dan ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
(4)Syarat-syarat dan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang.			(4)Syarat-syarat dan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Memasuki masa perubahan ketiga, tim Ahli Bidang Politik berhasil menyusun alternatif rumusan Pasal 6A yang diharapkan dapat menyatukan perbedaan antar fraksi selama ini, rumusan tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dari dua paket calon.*
- (2) *Paket calon tersebut dalam ayat (1) diajukan oleh dua partai politik yang memperoleh kursi terbanyak.*
- (3) *Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih apabila memperoleh lebih dari 50% suara pemilih dalam Pemilihan Presiden, dengan*

sedikitnya 20% suara di masing-masing provinsi dari 2/3 daerah pemilihan provinsi di seluruh Indonesia.

- (4) *Apabila tidak ada calon memenuhi ketentuan yang berlaku pada ayat (3), maka diselenggarakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahap kedua yang tetap diikuti oleh kedua calon tadi yang mendapat suara terbanyak.*²⁴¹

Walaupun tim ahli telah memberikan rumusan baru, namun fraksi-fraksi yang tidak setuju dengan pemilihan secara langsung bertahan pada pendapatnya masing-masing. F-PDI Perjuangan bahkan menambahkan alasan bahwa ukuran demokratis tidaknya suatu negara tidak dapat diukur dari cara pemilihan Presidennya, sehingga pemilihan Presiden secara tidak langsung tidak berarti hal tersebut tidak demokratis.²⁴² Begitu pula dengan F-UG juga tetap menolak pemilihan secara langsung.²⁴³ F-UG juga memberikan alasan lebih jauh dengan menggambarkan tidak semua jabatan pengisiannya harus dengan jalan pemilihan langsung, disamping itu menurut F-UG tidak mungkin rakyat yang tidak memiliki pengetahuan yang cukup (non intelektual) dapat menggunakan haknya secara rasional dalam memilih Presidennya secara langsung.²⁴⁴

²⁴¹ Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2001, dalam *ibid.* hal.266-267

²⁴² Pendapat F-PDI Perjuangan ini disampaikan oleh Katin Subyantoro: *Dalam hal pemilihan Presiden ini, fraksi kami berpendapat, bahwa ada beberapa hal fundamental yang harus diperhatikan: Pertama, pemilihan Presiden bukanlah soal yang berdiri sendiri dalam konteks Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu sistem, sehingga ia harus compatible dengan bagian-bagian lain dalam sistem itu secara keseluruhan. Kedua, ukuran demokratis tidaknya suatu negara, tidak hanya diukur dari cara pemilihan Presidennya, sehingga pemilihan Presiden secara tidak langsung tidak serta merta berarti tidak demokratis. Oleh karena itu, dalam masalah pemilihan Presiden ini, Fraksi PDI Perjuangan tetap pada usul semula, bahwa yang memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden adalah MPR-RI.* Risalah Rapat Pleno ke-20 PAH I BP MPR, 5 Juli 2001, dalam *ibid.* hal 283.

²⁴³ F-UG tetap bertahan pada usulannya semula yang mengkombinasikan antara pemilihan langsung dan oleh MPR (alternatif 2 varian 2). Jika dalam pemilihan langsung tidak ada yang mencapai 50% maka akan diambil pasangan calon dengan suara terbanyak pertama dan kedua untuk kemudian dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. Risalah Rapat Pleno ke-20 PAH I BP MPR, 5 Juli 2001, dalam *ibid.*

²⁴⁴ Alasan F-UG ini disampaikan Soedijarto: *...di Indonesia rektor saja tidak dipilih oleh dosen, rektor dipilih oleh senat, ketua partai malah dipilih dewan syuro bukan anggota partai, di partai yang lain oleh formatur tidak oleh anggota, oleh peserta kongres saja kok. Presiden yang lebih tinggi yang lebih sulit tugasnya kok oleh rakyat? Termasuk orang-orang yang digusur itu yang tidak mengerti Presiden itu pekerjaannya apa. ...Karena itu Presiden harus dipilih orang-orang yang bijaksana. Anggota MPR dalam konsepsi dia adalah orang bijaksana harusnya dan diantara orang yang bijaksana dipilih orang yang paling bijaksana untuk menjadi Presiden.* Risalah Rapat Pleno ke-25 PAH I BP MPR, 6 September 2001, dalam *ibid.* hal. 287.

Dalam perkembangan berikutnya, perbedaan pendapat antar fraksi tersebut mulai mengerucut namun masih memiliki beberapa perbedaan yang tajam. Pengerucutan tersebut terlihat pada Rapat Pleno ke-28 PAH I BP MPR tanggal 12 September 2001 yang diakhir rapat melahirkan kesimpulan:

- 1) *Pemilihan presiden harus menggunakan sistem paket.*
- 2) *Pencalonannya bisa partai atau gabungan dari partai-partai. Mengenai suara yang akan dicapai untuk itu; ada yang sekedar suara terbanyak, ada yang harus 50% lebih.*
- 3) *Soal proses nominasi dan pemilihan ada tiga model: ada proses nominasi oleh rakyat pemilihan oleh MPR; nominasi oleh MPR dipilih oleh rakyat; nominasi oleh rakyat dipilih oleh rakyat.*
- 4) *Ada varian tentang masalah angka; ada yang cukup dengan suara terbanyak terpilih; ada yang harus 50% lebih. Lantas, kalau kurang dari 50% bagaimana; dikembalikan ke MPR atau kembali ke rakyat?²⁴⁵*

Di dalam Rapat Pleno ke-25 BP MPR, sebagian besar fraksi akhirnya mencapai kata sepakat tentang pemilihan Presiden langsung dengan sistem dua putaran (*two round system*). Hanya yang belum disepakati dalam hal putaran kedua ketika tidak ada pasangan calon yang mencapai 50%, karena terdapat perbedaan apakah dipilih ulang dengan mengambil dua pasangan calon peraih suara terbanyak, atau dipilih oleh MPR seperti yang diusulkan F-PDI Perjuangan.

Akhirnya melalui pembentukan Komisi A, dihasilkan kesepakatan rumusan pasal 6A yang terdiri dari 5 ayat. Dari keseluruhan ayat, hanya ayat (4) yang terjadi perbedaan sehingga masih terdapat 2 (dua) alternatif di ayat (4) dimaksud. Berikut hasil rumusan Pasal 6A oleh Komisi A yang disampaikan dalam Rapat Paripurna ke-6 ST MPR, 8 November 2001:

- (1) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*
- (2) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*
- (3) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang*

²⁴⁵ Hasil kesimpulan rapat yang dibacakan Harun Kamil selaku Pimpinan Rapat Pleno ke-28 PAH I BP MPR tanggal 2 September 2001, dalam *ibid.* hal. 341-342

tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

(4) Alternatif 1:

Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Alternatif 2:

Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.²⁴⁶

Rumusan yang diajukan Komisi A ini kemudian disahkan dalam Rapat Paripurna ke-7 ST MPR 2001 pada 9 November 2001, kecuali ayat (4) karena berdasarkan pandangan fraksi-fraksi di Rapat Paripurna tersebut belum tercapai kesepakatan sehingga direkomendasikan untuk dilanjutkan dalam pembahasan masa Perubahan Keempat pada 2002. Rumusan Pasal 6A yang disahkan tersebut antara lain berbunyi:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.*
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.²⁴⁷*

Namun demikian, akhirnya pada masa perubahan keempat, tepatnya di dalam Rapat ke-38 PAH I BP MPR pada tanggal 25 Juli 2002 F-PDI Perjuangan

²⁴⁶ Risalah Rapat Paripurna ke-6 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 8 November 2001, dalam *ibid.* hal. 366.

²⁴⁷ Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 9 November 2001, dalam *ibid.* hal. 375.

yang awalnya bersikukuh untuk menyerahkan putaran kedua kepada MPR, akhirnya setuju untuk mengembalikannya kepada rakyat. Pendapat ini disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna mewakili F-PDI Perjuangan:

Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi persyaratan atau kualifikasi untuk dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A, kami setuju pada rancangan rumusan yang menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dikembalikan kepada rakyat untuk dipilih kembali. Dan, pasangan yang memperoleh suara terbanyak dari pemilihan ulangitu lah yang dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.²⁴⁸

Atas persetujuan F-PDI Perjuangan tersebut, maka seluruh fraksi secara keseluruhan telah bulat menyepakati rumusan ayat (4) alternatif 2 yang berbunyi:

Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanya kdilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Dan akhirnya rumusan tersebut berhasil disahkan dalam Rapat Paripurna ST MPR 2002 pada tanggal 10 Agustus 2002.

3.3 Perumusan Bab Tentang Pemilihan Umum

Masuknya bab khusus mengenai pemilihan umum diawali dengan pembahasan mengenai pemilihan anggota DPR dan pemilihan Presiden pada masa Perubahan Pertama. Adanya ketentuan mengenai pemilu dalam perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat, sesuai bunyi Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dengan adanya ketentuan mengenai pemilu di dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur per lima tahun dan menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).

²⁴⁸ Risalah Rapat ke-38 PAH I BP MPR, 25 Juli 2002, dalam *ibid.* hal. 386.

Di dalam masa perubahan kedua, hampir semua fraksi sepakat ketentuan mengenai pemilu dimasukkan ke dalam UUD 1945 dengan berbagai alasan yang mendasarinya. F-PBB beralasan pentingnya pemilu diletakkan dalam bab khusus mengingat pemilu merupakan simbol kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Dan di dalam era reformasi, tuntutan untuk lebih menegaskan implementasi kedaulatan rakyat harus dijawab dengan pengaturan Pemilu sebagai mekanisme perwujudan kedaulatan rakyat tersebut.²⁴⁹

Sementara alasan F-KKI didasarkan pada pandangan bahwa salah satu ciri utama negara demokrasi adalah pemilu, sehingga rumusan mengenai pemilu harus dimasukkan secara eksplisit dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar.²⁵⁰ Alasan berbeda disampaikan oleh F-KB yang didasarkan pada rekrutmen politik dalam sejarah demokrasi modern melalui pemilu, sehingga mengenai pemilu tersebut harus dituangkan secara eksplisit dalam UUD 1945.²⁵¹ Alasan lain dikemukakan oleh F-PDI Perjuangan, pentingnya pemilu diatur di dalam bab khusus dalam UUD 1945 karena menyangkut mekanisme pengisian jabatan-jabatan lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi.²⁵²

²⁴⁹ Pendapat F-PBB ini disampaikan Hamdan Zoelva: *Kami berkeyakinan bahwa tidak ada perdebatan mengenai kedaulatan itu ada ditangan rakyat karena hal inilah salah satu esensi dari negara demokrasi. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana bentuk dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu dalam praktik kenegaraan kita serta bagaimana proses pelaksanaannya sehingga meminimalisir tuntutan-tuntutan jalanan yang mengatas namakan rakyat seperti yang terjadi selama masa reformasi ini. Karena itu kita selayaknya membicarakan kembali kedaulatan rakyat yang dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal1 ayat (2) UUD 1945. Dalam kaitan inilah kiranya perlu diatur di dalam Undang-Undang Dasar ini mengenai pemilihan umum sebagai bentuk pengungkapan dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu.* Risalah Rapat Pleno ke-3 PAH I BP MPR, 6 Desember 1999, dalam *ibid.* hal.401.

²⁵⁰ Pendapat F-KKI disampaikan oleh Anthonius Rahail: *salah satu ciri utama suatu negara demokrasi adalah adanya pemilihan umum. Karenanya, rumusan mengenai Pemilu ini harus dimasukkan secara eksplisit dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar.* Risalah Rapat Pleno ke-4 PAH I BP MPR, 7 Desember 1999, dalam *ibid.*

²⁵¹ Pendapat F-KB disampaikan oleh Ali Masykur Musa: *Bahwa pemilu itu harus secara eksplisit harus dimasukkan karena kita akan tanya pakai apa caranya. Di dalam rekrutmen sejarah demokrasi modern, rekrutmen politik di dalam kenegaraan pasti lewat pemilu. Jadi pintu gerbangnya disitu lah. Kita tidak melihat ada di UUD kita terhadap pemilu. Itu yang pertama yang belum masuk.* Risalah Rapat Pleno ke-8 PAH I BP MPR, 14 Desember 1999, dalam *ibid.*

²⁵² Pendapat F-PDI Perjuangan diwakili Pataniari Siahaan: *satu-satunya hal krusial yang tidak mendapatkan porsi khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah pemilihan umum. Pemilu tiba-tiba muncul sebagai sebuah tafsiran tanpa adanya kalimat-kalimat hukum yang*

Meskipun hampir semua fraksi sepakat Pemilu dimasukkan ke dalam UUD 1945, namun antar fraksi masih terjadi perdebatan antara yang menghendaki pemilu diletakkan di bab tersendiri dalam UUD dan yang menghendaki pemilu dibiarkan tersebar dalam berbagai pasal yang terkait dengannya dalam UUD 1945.

Fraksi yang menghendaki Pemilu diletakkan di bab tersendiri adalah F-PDI Perjuangan, F-PBB, F-UG²⁵³, F-KB²⁵⁴. Sementara F-Reformasi walaupun tidak memberikan sikap tegas, namun cenderung memilih Pemilu diletakkan di bab tersendiri, seperti yang dikemukakan A.M. Luthfi mewakili F-Reformasi:

*Perkara bab tersendiri atau tidak, saya tidak begitu prinsip. Tapi, rasanya kalau boleh milih barangkali digabung jadi satu saja, satu Bab Pemilu. Yang dimuat disini adalah dasar-dasarnya saja... supaya jangan ada pemelintiran di tempat-tempat lain yang akan datang. Dalam pemilu akan mencakup masalah pemilihan DPR, pemilihan DPD termasuk DPRD dan sebagainya. Dan juga, kalau nanti akan dipilih langsung, pemilihan Presiden dan Wakil presiden. Jadi tentu secara detailnya nanti akan ada UU yang mengatur lebih rinci tetap apa yang ada di dalam pemilu ini harus sudah jelas merupakan patokan yang harus diikuti.*²⁵⁵

Fraksi yang menghendaki ketentuan pemilu dibiarkan tersebar di pasal-pasal dalam UUD adalah F-PG dan F-PPP. Alasan F-PG didasarkan bahwa Pemilu sebenarnya hanyalah instrumen (alat) untuk memilih yang antara satu instrumen pemilu dengan instrumen pemilu lainnya berbeda. Pemilu untuk anggota DPR tentunya sistemnya akan berbeda dengan pemilu untuk anggota DPD, begitu pula juga akan berbeda dengan pemilu untuk Presiden dan Wakil

*tertulis secara eksplisit. Padahal, menurut aturan hukumnya, tidak boleh ada kegiatan tanpa ada ketetapan yang jelas dalam Undang-Undang Dasar. Risalah Rapat Lobi PAH 9 BP MPR, 23 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.402.*

²⁵³ Pendapat F-UG ini disampaikan oleh Valin Singka Subekti: *sejak awal kami berpendapat bahwa memang pemilihan umum itu mesti masuk di dalam konstitusi.* Risalah Rapat Lobi PAH 9 BP MPR, 23 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.403.

²⁵⁴ Pendapat F-KB disampaikan oleh K.H. Yusuf Muhammad: *Barangkali kita memiliki pandangan yang sama bahwa pemilu ini akan kita jadikan gerbang bagi perwujudan kedaulatan rakyat dan demokratisasi yang sudah menjadi komitmen kita. Oleh karena itu, pembahasan kita di lobi dan perumusan-perumusan yang sudah disepakati banyak hal yang nampaknya cenderung untuk dilakukan dengan pemilihan langsung. Oleh karena itu, kami mengusulkan bahwa pemilu ini dijadikan bab tersendiri.* Risalah Rapat Lobi PAH 9 BP MPR, 23 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.409.

²⁵⁵ Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR, 6 Juni 2000, dalam *ibid.* Hal.403.

Presiden, sehingga oleh karena itu tidak perlu diletakkan di bab tersendiri, dibiarkan terpecah ke berbagai pasal-pasal di dalam konstitusi.²⁵⁶

Sementara alasan F-PPP didasarkan pada pandangan bahwa sebenarnya mengenai pemilu telah disinggung secara langsung (eksplisit) dalam sejumlah pasal UUD 1945. Oleh karenanya, gagasan untuk membuat bab baru tentang pemilu bagi F-PPP hanya akan membuang-buang waktu. Namun walaupun dihimpun F-PPP berharap bab tentang pemilu tersebut nantinya hanya akan memuat prinsip-prinsip tentang pemilu yang telah tersebar pada sejumlah pasal UUD 1945.²⁵⁷

Fraksi-fraksi lainnya lebih memilih untuk tidak bersikap dan mempermasalahkan apakah pemilu diatur di bab tersendiri atau dibiarkan tersebar, salah satunya adalah F- TNI/Polri, sebagaimana yang disampaikan oleh Hendi Tjaswadi mewakili F-TNI/Polri:

*...sebagaimana kita ketahui bersama bahwa pemilu ini adalah merupakan tonggak dalam kehidupan bernegara sehingga pemilu ini perlu sekali dimasukkan di dalam UUD. Apakah itu suatu bab tersendiri mengenai pemilu atau dalam pasal, saya kira kami tidak keberatan.*²⁵⁸

Perdebatan tersebut akhirnya diselesaikan di dalam rapat lobi tim perumus PAH I BP MPR yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing. Hasil rapat lobi

²⁵⁶ Pendapat F-PG ini disampaikan Andi Mattalata: *Fraksi Partai Golkar memandang urusan pemilu tidak perlu ditetapkan dalam satu bab, karena terpecah pada konstitusi hal-hal yang barangkali sistem dan prinsipnya berbeda. Ada hal-hal yang mungkin menganut prinsip-prinsip proporsional memilih partai tetap ada juga yang memilih orang, misalnya DPD. Kalau kita sepakat mengenai pemilihan Presiden secara langsung, itu akan memilih orang yang barangkali sistem dan prinsipnya berbeda. Belum lagi kalau kita berbicara mengenai referendum tentu sangat berbeda. Satu-satunya prinsip yang sama untuk kesemua jenis ini adalah siapa penyelenggara. Kami juga setuju usul beberapa fraksi untuk mencantumkan penyelenggara pemilu ini hendaknya disinggung di dalam konstitusi sehingga public accountability-nya nanti bisa kita uji, sasaran-sasaran kemarahan kita terhadap absah dan tidak absahnya sebuah pemilu juga akan semakin jelas aturannya kalau diatur dalam konstitusi.* Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR, 6 Juni 2000, dalam *ibid.* Hal.408.

²⁵⁷ Pendapat F-PPP ini disampaikan oleh Ali Hardi Kiaidamak: *Ketika kita melanjutkan kepada bab-bab selanjutnya mengenai MPR, Presiden, DPR, DPD bahkan nanti kita akan membicarakan mengenai DPRD. Di sana semua telah memuat ayat-ayat, pasal, maupun kalimat yang bersangkutan paut dengan pemilu itu sendiri. Oleh karena itu, timbul permasalahan kita apakah semua yang berkaitan dengan pemilu yang telah kita gunakan pada bab-bab terdahulu itu kita tarik kembali untuk kita himpun dalam satu bab atau kita biarkan pemilu itu tersebut dalam bab-bab yang ada.* Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR, 6 Juni 2000, dalam *ibid.* Hal.409.

²⁵⁸ Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR, 6 Juni 2000, dalam *ibid.* Hal.404.

kemudian dibawa ke dalam rapat sinkronisasi PAH I BP MPR 11 Juli 2000. Di dalam rapat sinkronisasi tersebut akhirnya disepakati bahwa hal mengenai pemilu ditempatkan pada bab tersendiri. Namun demikian, nomor bab dan pasalnya belum ditentukan. Kesepakatan ini terjadi di awal pembicaraan rapat saat pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf mengundang aklamasi dari peserta:

Bapak-bapak sekalian, di antara rumusan-rumusan yang ada di dalam masalah pemilu itu hanya ayat (6) yang masih dialternatifkan... yang lain adalah mengenai bab tersendiri atau tidak. Bagaimana kalau kita sepakati, oleh karena ini merupakan satu langkah maju dari pelaksanaan demokrasi? Kalau kita sepakati saja menjadi bab sendiri, setuju?

Mengenai isi dari bab, pasal dan ayat tentang Pemilu, rapat lobby telah menghasilkan rumusan yang berisi asas-asas penyelenggaraan pemilu; ruang lingkup pemilu; penyelenggara pemilu dan pengesahan pemilu. Di dalam rapat tim perumus ayat (1) yang berbunyi: *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*, disepakati oleh semua peserta rapat. Namun khusus ayat (2) yang menyatakan *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil presiden dan DPRD secara serentak di seluruh NKRI* belum menghasilkan kata sepakat dalam hal kalimat “*secara serentak di seluruh NKRI*”. Akhirnya Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan untuk menghapus kalimat “serentak” dan seterusnya, dan dibiarkan diatur di dalam Undang-Undang.²⁵⁹ Usulan Zoelva kemudian diundang untuk aklamasi oleh Slamet Effendy Yusuf dan akhirnya mendapat persetujuan oleh seluruh peserta rapat.²⁶⁰

Selain itu, F-PBB (yang juga diwakili Hamdan Zoelva) juga mempersoalkan rumusan komite pemilihan umum yang berada di ayat (5) untuk ditinjau kembali khususnya kalimat terakhir yang berbunyi: “...yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi”. Alasan Zoelva didasarkan pada dinamika ketatanegaraan yang bisa saja suatu saat mengalami

²⁵⁹ Sebagaimana yang diusulkan Hamdan Zoelva: *saya usul mengenai pasal ini, dalam pemilihan itu kita ingatkan saja dengan pertimbangan bahwa biarlah kita atur apakah ini nanti bisa dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia yang dipilih itu atukah tidak, nanti kita atur saja dalam Undang-Undang Otonomi Daerah atau dalam Undang-Undang*. Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000. Dalam *ibid.* Hal.429.

²⁶⁰ *Ibid.*

perubahan dimana komite pemilu bisa saja terdiri dari perwakilan partai-partai politik masing-masing satu wakil seperti keberadaan KPU pada tahun 1999 lalu.²⁶¹

Usulan F-PBB ini mendapatkan tanggapan positif dari fraksi-fraksi lainnya. Pimpinan rapat (Slamet Effendy Yusuf) juga ikut memberikan dukungan dengan mencontohkan keberadaan komisi pemilihan umum di Amerika Serikat, yang walaupun lembaganya independen (mandiri) namun keanggotaannya tidak sepenuhnya independen karena masih terdapat wakil-wakil parpol di dalamnya.²⁶²

Atas usulan F-PBB itu kemudian F-PPP dan F-PDI Perjuangan ikut memberikan dukungan dan mengusulkan agar kalimat "...yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi" dihapus sehingga berhenti pada kata "mandiri", dengan pertimbangan dan alasan yang hampir sama dengan F-PBB sebelumnya.²⁶³ Atas dukungan F-PPP dan F-PDI Perjuangan tersebut akhirnya pimpinan rapat mengajak peserta rapat aklamasi setuju untuk menghapus redaksi kalimat "yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi",

²⁶¹ Seperti yang dinyatakan Hamdan Zoelva: *Sebelum kita masuk ke ayat (6) sekiranya masih bisa kita diskusikan anak kalimat terakhir dari ayat (5) ini: "yang keanggotannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi". Ini saya kira tidak perlu kita cantumkan secara tepat seperti ini. Mana tahu dalam perkembangan selanjutnya bahwa ada perubahan-perubahan yang signifikan pada suatu saat mungkin partai politik ini perlu juga masing-masing satu orang atau bagaimana dalam keanggotaan komisi itu masuk dalam anggota Komisi Penyelidik, jangan kita ikat seperti ini. Kalau pada saatnya nanti tentu akan lebih baik kita ubah lagi Undang-Undang Dasar ini. Jadi, sekiranya hal ini masih bisa kita diskusikan. Saya usul agar anak kalimat terakhir itu yang kita fokuskan biar itu memberikan keleluasaan dalam kita mengambil posisi dari komisi ini.* Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000, dalam *ibid.* Hal.429.

²⁶² Sebagaimana yang disampaikan Slamet Effendy Yusuf: *Memang di negara yang modern seperti Amerika, di komisinya itu lembaganya independen tapi anggotanya ternyata 3 dari Partai Republik, 3 dari Demokrat, beberapa sisanya dari orang-orang independen.* Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000, dalam *ibid.*

²⁶³ Pendapat F-PPP disampaikan Lukman Hakim Saifuddin: *memang rumusan ini sedapat mungkin justru harus antisipatif jauh ke depan dan sedapat mungkin jangan terlalu mengikat kita. Oleh karenanya, boleh jadi dalam masa mendatang kedudukan akan perlunya Komite atau Badan Penyelenggara Pemilu ini memerlukan birokrasi karena melihat struktur ke bawah meskipun tidak dominan tapi perlu ada orang-orang tertentu, termasuk di dalamnya juga partai politik. Jadi mungkin ada baiknya kalau cukup berhenti kalimat ini pada setelah "mandiri".* Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000, dalam *ibid.*, hal.431.

Sementara pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan oleh Hobbes Sinaga: *Saya sebenarnya sependapat dengan teman-teman yang mengatakan mungkin kita sebut "satu badan permanen dan mandiri" saja. Saya kira waktu membentuk itu mungkin ide bahwa partai politik tidak menonjol di situ bahwa birokrasi tidak menonjol di situ itu sudah tercover di dalamnya. Jadi saya setuju ini artinya sampai mandiri itu, titik!* dalam *ibid.*

sehingga bunyi ayat (5) secara keseluruhan menjadi: *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, permanen dan mandiri.*²⁶⁴ Seluruh peserta pun menyetujuinya. Atas saran ahli bahasa, kata “permanen” kemudian diganti dengan kata “tetap”, sehingga rumusan terakhir draf ayat (5) berbunyi: *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.*²⁶⁵

Kemudian untuk rumusan ayat (6) tentang lembaga yang mengesahkan dan memutus sengketa pemilu, pimpinan rapat mengusulkan agar disahkan oleh komite pemilu. Namun usulan ini ditolak oleh F-PDI Perjuangan karena sejak awal F-PDI Perjuangan mengusulkan agar yang mengesahkan dan memutus sengketa Pemilu adalah Mahkamah Konstitusi.²⁶⁶ Pandangan F-PDI Perjuangan tersebut kemudian ditengahi oleh F-PG bahwa KPU nantinya hanya menetapkannya saja, sementara untuk sengketa pemilu lebih baik diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Atas dasar pandangan itu, pimpinan rapat kemudian aklamasi agar ayat (6) tentang lembaga yang mengesahkan hasil pemilu dihapus, dan forum pun kembali menyetujui.

Akhirnya hasil rapat tim sinkronisasi PAH I BP MPR dilaporkan di dalam Rapat BP MPR tanggal 2 Agustus 2000, dan hasil rapat tersebut disahkan sebagai hasil kerja BP MPR. Hasil rapat ini kemudian dibahas di dalam Rapat Paripurna ke-5 ST MPR 2000 10 Agustus 2000 dengan meminta pandangan umum fraksi-fraksi.

Berdasarkan hasil pandangan umum fraksi-fraksi, semua fraksi menyetujui materi yang dihasilkan PAH I MPR dengan beberapa penegasan beberapa materi khususnya tentang komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara Pemilu. Pandangan F-PPP misalnya kembali menegaskan bahwa pengertian “mandiri” terhadap KPU adalah lembaganya bukan anggotanya, sehingga tidak menjadi soal

²⁶⁴ Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000, dalam *ibid*, hal.432

²⁶⁵ *Ibid*.

²⁶⁶ Penolakan F-PDI Perjuangan ini dilakukan melalui interupsi yang dilakukan oleh Hobbes Sinaga: *Sebentar Pak! Ini kan salah satu yang kami usulkan disahkan oleh Mahkamah Konstitusi, kemudian ada yang mengusulkan Mahkamah Agung. Padahal, dalam lembaga yang bersangkutan ini kan belum kita bicarakan ini. Ibid.*

jika anggotanya partisan atau non partisan.²⁶⁷ F-KB juga menegaskan bahwa pemilu yang Luber dan Jurdil hanya bisa diselenggarakan jika KPU bersifat mandiri dan tidak terikat pada kekuatan politik tertentu.²⁶⁸

Selanjutnya materi pemilu dibahas lebih mendalam dalam forum rapat komisi ST MPR 2000. Dalam Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR 2000, 13 Agustus 2000. Hampir semua fraksi masih memberikan persetujuan terhadap rumusan terakhir. Namun beberapa fraksi memberikan sedikit tambahan dan penegasan.

Salah satunya adalah F-UG mengusulkan agar di dalam ayat (1) yang berbunyi: *pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali*” diusulkan ditambah kalimat “*dan atau berkala*” untuk mengantisipasi jika penyelenggaraan pemilu dimajukan karena sesuatu hal seperti yang terjadi pada Pemilu 1999. Pendapat serupa juga diusulkan oleh F-Reformasi namun dengan redaksi yang berbeda, yaitu diubah menjadi “*selambat-lambatnya*” atau “*sekurang-kurangnya lima tahun sekali*”.²⁶⁹

Pendapat F-UG dan F-Reformasi dalam rapat yang berbeda ditolak oleh beberapa fraksi diantaranya F-PDI Perjuangan dengan alasan penambahan kalimat

²⁶⁷ Pendapat F-PPP ini disampaikan Zainuddin Isman: *Kemudian tentang Pemilihan umum. Penyelenggara pemilu adalah komisi pemilihan umum atau KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian mandiri adalah terhadap lembaganya sehingga tidak mempersoalkan asal anggotanya dari mana saja, apakah partisan atau non partisan.* Risalah Rapat Paripurna ke-5 ST MPR, 10 Agustus 2000, dalam *ibid.* hal 434

²⁶⁸ Pendapat F-KB disampaikan Ali Masykur Musa: *Meskipun pemilu tahun 1999 yang lalu dinilai cukup demokratis namun demikian kualitas pelaksanaannya ke depan harus ditingkatkan dengan memenuhi asas LUBER dan JURDIL serta dipertanggungjawabkan secara terbuka. Pelaksanaan pemilu yang demikian hanya bisa tercapai apabila penyelenggaranya adalah badan yang mandiri dan tidak terikat pada kekuatan politik tertentu.* Risalah Rapat Paripurna ke-5 ST MPR, 10 Agustus 2000, dalam *ibid.* hal 435.

²⁶⁹ Pendapat F-UG ini disampaikan oleh Santoso Kimo Miharjo: *Untuk Bab Pemilihan umum halaman 75 Pasal 22 F ayat (1). Lima tahun sekali dan atau berkala itu mungkin ditambahkan. Hal ini untuk menjaga situasi seperti pemilu 1999 yang jadwalnya dimajukan. Tidak mustahil situasi saat ini atau nanti bisa mengulang atau mempercepat pemilihan umum.* Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *ibid.* hal.437

Pendapat F-Reformasi disampaikan oleh Imam Addaruquthni: *kemudian pemilihan umum itu tadi diselenggarakan 5 tahun sekali itu ditambahkan saja “selambat-lambatnya” atau “sekurang-kurangnya lima tahun sekali”.* Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *ibid.* hal.444.

“selambat-lambatnya” akan membuat ketidakpastian hukum yang seharusnya dihindari. Sementara F-PPP alasannya didasarkan pada ketentuan Pasal 8 tentang apabila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan secara bersama-sama yang telah diatur mekanismenya, sehingga tidak perlu ditambahkan kalimat “selambat-lambatnya”.²⁷⁰

Di luar itu, F-PPP juga mengusulkan agar ketentuan ayat (6) tentang penyelenggara pemilu ditambah dengan kalimat ditetapkan dengan undang-undang, sehingga nantinya akan terdapat undang-undang yang mengatur khusus tentang KPU selain undang-undang tentang pemilu sendiri.²⁷¹

Tambahan lain diusulkan oleh F-KB tentang pemilu untuk anggota DPD. F-KB berkebaratan jika calon anggota DPD berangkat dari partai politik, dengan alasan partai politik telah terwakili di DPR.²⁷² Pendapat F-KB ini didukung oleh F-PG dan mengusulkan agar calon DPD tidak berangkat dari partai politik, sebagaimana yang dinyatakan Akil Mochtar:

Kalau kita ingin betul memberikan representasi daerah di dalam lembaga ini, tentunya mereka yang mengatas namakan dirinya Dewan Perwakilan Daerah itu tidak selayaknya dia melalui partai politik. Tetapi dia adalah

²⁷⁰ Pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan oleh Katin Subyantoro: ...*kalau toh ini terjadi sesuatu yang luar biasa seperti ketika tahun 1999 itu, yang ini yang kita njagani atau tidak kita harapkan, justru marilah kita mulai menata negara ini dengan suatu kepastian dan kita jaga kepastian itu, jangan sebaliknya kita beri peluang untuk tidak pasti.* Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *ibid.* hal.451.

Sementara alasan F-PPP disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin: *adapun menyangkut kata-kata “selambat-lambatnya” dalam upaya untuk mengakomodasi kemungkinan bila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan bersama-sama, maka menurut saya itu tidak harus ditambah dengan kata “selambat-lambatnya” karena ketentuan menyangkut bila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan secara bersamaan itu sudah diatur di Pasal 8.* Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *ibid.* hal.454.

²⁷¹ Pendapat F-PPP disampaikan H.M. Zubair Bakri: *saya ingin supaya pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri supaya ditambah ditetapkan dengan undang-undang. Saya kira ketentuan lebih lanjut. Tetapi itu tentang pemilihan umum, tetapi tentang KPU juga harus ditetapkan dengan undang-undang.* Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *ibid.* hal.439.

²⁷² Pendapat F-KB disampaikan oleh Syarief Usman bin Yahya: *Jadi, menurut saya agak keberatan apabila partai politik yang sudah ikut di dalam pemilihan umum untuk tingkat – sebutlah tingkat nasional itu- masih tetap diikuti dalam calon untuk perwakilan daerah. Sebab yang partai politik sudah mewakili partai politiknya untuk ikut di dalam lembaga perwakilan rakyat. Jadi, menurut saya, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh calon perseorangan tidak ditambah dengan partai politik.* Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *ibid.*

*calon perseorangan yang representasi dari daerah dia. ...usulan saya khusus ayat (4) dari Pasal 22 ayat ini, untuk Dewan Perwakilan Daerah ini selayaknya tidak mewakili partai politik, tetapi dia adalah calon perseorangan.*²⁷³

Sampai berakhirnya Rapat Komisi A BP MPR, fraksi-fraksi belum menemukan titik temu antara perbedaan tersebut, dan peserta rapat sepakat untuk diserahkan kepada tim perumus. Pada rapat paripurna 15 Agustus 2000, seluruh fraksi menyatakan bahwa pemilu merupakan bab baru yang layak masuk ke dalam UUD 1945. Namun sayangnya, materi pemilu tetap belum mendapatkan kesepakatan, sehingga kembali dijadikan rancangan yang dilampirkan pada Tap MPR No.IX/MPR/2000. Berikut rancangan mengenai pemilu:

BAB VIIB

Pemilihan Umum

Pasal 22F

- (1) Pemilihan umum merupakan wujud kedaulatan rakyat yang dilaksanakan lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diikuti oleh partai politik.
- (4) Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh calon dari partai politik dan perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.²⁷⁴

Pembahasan Bab Pemilu kemudian kembali dilaksanakan di dalam Rapat ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2001 dengan agenda dengar pendapat dengan para

²⁷³ *Ibid.* hal.443

²⁷⁴ *Ibid.* hal.444-446

ahli. Tim Ahli ternyata juga mengusulkan rumusan yang dibacakan Maswadi Rauf yang redaksionalnya berbunyi:

- (1) Pemilu dilaksanakan 5 tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.
- (3) Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD dan anggota DPRD diikuti oleh partai politik dan calon perseorangan.
- (4) Pemilu diselenggarakan oleh KPU.
- (5) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.²⁷⁵

Rumusan tim ahli ini substansinya ternyata jauh berbeda dengan rumusan BP MPR. Perbedaan tersebut terjadi dalam 2 (dua) hal mendasar, yaitu:

- 1) pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilu, sementara rumusan BP MPR tidak termasuk;
- 2) peserta pemilu DPR, DPD dan DPRD bisa partai politik dan perseorangan, sementara rumusan BP MPR untuk peserta perseorangan hanya untuk pemilu DPD, untuk pemilu DPR dan DPRD pesertanya hanya partai politik.

Karena dua perbedaan substantif tersebut akhirnya menimbulkan perdebatan di antara fraksi-fraksi. Pertama, tentang pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum, beberapa fraksi menolaknya dengan berbagai alasan. F-PG beralasan bahwa tentang pemilihan kepala daerah telah diatur di dalam Pasal 18 ayat (4), disamping itu masalah pemilihan kepala daerah mekanismenya telah diserahkan kepada daerah masing-masing sesuai dengan demokrasi yang diinginkan. Disamping itu penyelenggaraan pemilihan kepala

²⁷⁵²⁷⁵ Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2000, dalam *ibid.* hal 446

daerah antara daerah waktunya juga berbeda-beda.²⁷⁶ Pendapat F-PG ini akhirnya ikut disetujui oleh F-PDI Perjuangan²⁷⁷ dan F-KB²⁷⁸.

Kedua, tentang calon perseorangan bisa mengikuti pemilihan DPR dan DPRD, beberapa fraksi juga menolaknya dengan berbagai alasan, salah satunya adalah F-TNI/Polri. Alasan F-TNI/Polri, jika perseorangan mengikuti pemilihan DPR dan DPRD akan mengurangi fungsi parpol sebagai penyalur aspirasi rakyat. Disamping itu calon perseorangan tidak memiliki basis konstituen sebagaimana parpol.²⁷⁹

²⁷⁶ Pendapat F-PG disampaikan oleh Patrialis Akbar: *Sedangkan pemilihan kepala daerah yang diajukan Tim Ahli, kami disini kurang sependapat karena masalah pemilihan kepala daerah ini sudah kita atur di dalam Pasal 18 ayat (4) dan ini kita serahkan sepenuhnya kepada mekanisme yang ada di daerah. Bagaimana demokrasi yang mereka inginkan, lagipula waktunya berbeda-beda kata Pak Fuad. Selain itu kalau dalam pemilihan umum yang sekaligus kita lakukan juga untuk pemilihan kepala daerah maka ini adalah sesuatu yang sangat luar biasa. Bisa kita bayangkan ke depan bisa jadi kita memiliki 50 atau 40 daerah tingkat provinsi dan juga mungkin tidak tertutup kemungkinan ratusan nanti daerah tingkat II atau kota/kabupaten sehingga ini lebih baik kita serahkan kepada Pasal 18 ayat (4).* Risalah Rapat Pleno ke-33 PAH I BP MPR, 20 September 2001, dalam *ibid.* hal.450.

Namun mengenai pendapat F-PG tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang diserahkan kepada daerah masing-masing sempat disanggah oleh F-PPP secara tidak langsung. Sanggahan tersebut dalam rangka menjawab kekhawatiran Soedijarto dari F-UG, sebagaimana yang disampaikan Lukman Hakim Saifuddin: *Jadi, kekhawatiran Pak Soedijarto, misalnya, dalam kaitannya untuk keseragaman dari seluruh daerah-daerah yang ada misalnya daerah tertentu mengadakan pemilu dan daerah yang lain pemilihan dilakukan oleh DPRD saja, pikiran itu tidak akan mungkin terjadi karena semua itu akan diatur oleh undang-undang. Dan ketika itu undang-undang mengatakan itu maka seluruh daerah mau tidak mau harus mengikuti apa yang telah diatur undang-undang.* Risalah Rapat Pleno ke-33 PAH I BP MPR, 20 September 2001, dalam *ibid.* hal.455.

²⁷⁷ Dukungan F-PDI Perjuangan terhadap pendapat F-PG untuk tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum disampaikan oleh Katin Subyantoro: *Bahkan saya setuju dengan Pak Patrialis untuk kepala daerah itu saya kira diatur dalam pemerintahan daerah, itu tidak perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar.* Risalah Rapat Pleno ke-33 PAH I BP MPR, 20 September 2001, dalam *ibid.* hal.452.

²⁷⁸ Dukungan F-KB terhadap pendapat F-PG untuk tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum disampaikan oleh Najmi Fuady: *kemudian tentang ayat (2), saya juga setuju dengan usulan tim ahli dengan catatan sama bahwa kepala daerah itu harus dikeluarkan dari rumusan.* Risalah Rapat Pleno ke-33 PAH I BP MPR, 20 September 2001, dalam *ibid.* hal.457.

²⁷⁹ Pendapat F-TNI/Polri disampaikan Affandi: *Kalau calon perseorangan kan berarti tidak ada konstituennya, kemudian apakah kalau calon perseorangan itu sudah menunjukkan representativeness? Berarti pada hakekatnya tidak mengangkat aspirasi masyarakat yang diangkat menjadi aspirasi politik dan selanjutnya dalam komunikasi politik, jadi kurang mencapai tujuan demokrasi presentasi, kurang bisa mengangkat aspirasi banyak orang. Sehingga juga ini berarti mengurangi fungsi parpol di dalam rekrutmen kader-kadernya di dalam mengangkat aspirasi.* Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.447

Pada Rapat Paripurna ke-5 ST MPR 2001, 4 November 2001, pembahasan mengenai pemilu bergulir kembali, namun dari pandangan fraksi-fraksi masih tetap terjadi perbedaan khususnya mengenai dihapus tidaknya keanggotaan DPD dari partai politik. Akhirnya pembahasan pemilu kemudian dilanjutkan ke dalam Rapat Komisi A ke-2 dan berakhir pada Rapat Komisi A ke-5 dengan hasil rumusan final, peserta pemilu untuk DPD adalah perseorangan, tidak lagi partai politik. Berikut hasil rumusan terakhir komisi A yang disampaikan dalam Rapat Paripurna ke-6, 8 November 2001.

BAB VIIB
Pemilihan Umum
Pasal 22F

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah oleh partai politik.
- (4) Peserta Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah calon perseorangan.
- (5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.²⁸⁰

3.4 Perumusan Pemilihan Kepala Daerah

Wacana tentang pemilihan kepala daerah selama proses perubahan UUD 1945 mengemuka bersamaan dengan keinginan semua fraksi untuk mengubah

²⁸⁰ Risalah Rapat Paripurna ke-6 ST MPR Tahun 2000, 8 November 2001, dalam *ibid.* hal.464-475.

Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah. Perdebatan tentang sistem pemilihan kepala daerah sendiri mulai muncul pada masa perubahan kedua khususnya pada Rapat ke-36 PAH I BP MPR, 29 Mei 2000.

Terdapat 2 (dua) fraksi yang mengajukan rumusan tentang pemilihan kepala daerah. Fraksi yang pertama kali melontarkan wacana tentang pemilihan kepala daerah adalah F-PDI Perjuangan dengan menyampaikan rumusan yang diletakkan pada Pasal 18 ayat (3) yang berbunyi: *Daerah otonomi mempunyai kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang*. Alasan F-PDI Perjuangan didasarkan pada hasil pengamatan di berbagai daerah tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dinilai penuh rekayasa dan hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh-tokoh informal.²⁸¹ Fraksi lain yang juga menawarkan rumusan pemilihan kepala daerah adalah F-PDU yang berbunyi: *setiap daerah memiliki kepala pemerintahan daerah atau kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat*.²⁸²

Rumusan yang diusung F-PDI Perjuangan dan F-PDU memiliki perbedaan mendasar. F-PDI Perjuangan menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis yang berarti bisa dipilih langsung atau tidak langsung, sedangkan F-PDU lebih tegas menginginkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Namun di dalam rumusan akhir, F-PDU lebih banyak mendapat dukungan fraksi-fraksi sehingga menghasilkan rumusan sementara berbunyi: *“Gubernur, bupati dan walikota dipilih oleh rakyat dalam satu pemilihan umum”*.

²⁸¹Pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan Hobbes Sinaga: *...pemilihan kepala daerah pada semua tingkatan yang dilakukan dengan penuh rekayasa dan hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh-tokoh informal*. Oleh karena itu Sinaga kemudian mengusulkan rumusan Pasal 18 diubah menjadi *...ayat (3) Daerah otonomi mempunyai kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang*. Risalah Rapat ke-36 PAH I BP MPR, 29 Mei 2000, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (3), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: 2008), hal.148-149.

²⁸² Risalah Rapat ke-36 PAH I BP MPR, 29 Mei 2000, dalam *ibid. hal.158*

Rumusan ini diletakkan di ayat (4). Pembahasan tentang pemerintahan daerah (termasuk tentang pemilihan kepala daerah) kemudian dilanjutkan dalam Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000. Di dalam rapat, F-PDU meminta agar rumusan sementara yang berbunyi “*Gubernur, bupati dan walikota dipilih oleh rakyat dalam satu pemilihan umum*” untuk kalimat “dalam satu pemilihan umum” dihapus sehingga cukup diakhiri kalimat “dipilih oleh rakyat”. Alasan F-PDU, pemilihan umum masih membuka peluang adanya penafsiran pemilihan dengan cara pengangkatan, berbeda dengan pemilihan rakyat secara langsung yang sudah pasti dilakukan dengan cara pemilihan, bukan pengangkatan.²⁸³

Kemudian F-PDI Perjuangan kembali meminta agar ketentuan tentang pemilihan kepala daerah di ayat (4) diminta untuk dialternatifkan dengan kembali memasukkan usulan F-PDI Perjuangan sebelumnya yaitu “dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”.²⁸⁴ Atas usul F-PDI Perjuangan tersebut, F-PG kemudian mengajukan 2 (dua) alternatif yaitu: “dipilih langsung oleh rakyat” dan “dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”.²⁸⁵

Untuk menghindari multi tafsir, F-Reformasi mengusulkan agar diubah menjadi “dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”.²⁸⁶ Usulan F-Reformasi ditolak oleh F-TNI/Polri karena dengan

²⁸³ Pendapat F-PDU disampaikan oleh Asnawi Latief: *dipilih oleh rakyat titik-titik saja, dalam satu pemilu titik tidak usah. Pemilu nanti ada PAH Pemilu kan, ...pemilihan umum itu bervariasi kita mengadakan pemilu beberapa kali berbentuk ada pengangkatan, tapi kalau pemilihan rakyat secara langsung itu sudah tidak ada.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal. 168-169.

²⁸⁴ Usul F-PDI Perjuangan disampaikan Hobbes Sinaga: *Jadi saya kira nanti di untuk ayat (4) ini bikin alternatif lah ya, alternatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal. 169.

²⁸⁵ Usulan F-PG disampaikan Hatta Mustafa: *Alternatif I yang tadi, alternatif 2, gubernur, bupati dan walikota dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.*

²⁸⁶ Pendapat F-Reformasi disampaikan oleh Patrialis Akbar: *Alternatif I ini masih memerlukan satu penjelasan sementara kita menginginkan undang-undang tidak perlu penjelasan, kalau kita bermaksud bahwa pemilihan oleh rakyat itu dalam pemilihan langsung kenapa mesti kita tidak sebutkan bahwa pemilu lokal. Karena ini nanti akan menjadi satu, apa namanya, akan*

definisi pemilu lokal berarti menghendaki adanya pemilihan kepala daerah serentak (nasional) padahal masa jabatan antar kepala daerah berbeda-beda, sehingga F-TNI/Polri tetap pada alternatif pertama “dipilih langsung oleh rakyat diatur oleh undang-undang”.²⁸⁷

Untuk menengahi 2 (dua) pendapat tentang pemilu tersebut, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan agar dibuat definisi khusus tentang pemilu sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda.²⁸⁸ Namun usulan Hamdan tidak mendapat respon dari fraksi-fraksi. F-PDI Perjuangan (walaupun bersikap pada alternatif 2) ikut memberikan masukan pada alternatif 1 untuk tetap menggunakan kalimat “pemilihan lokal” merujuk berbagai pemilihan gubernur (di berbagai negara) yang secara umum menggunakan istilah pemilihan lokal (*local election*).²⁸⁹

Namun F-TNI/Polri tetap bertahan untuk tidak menggunakan istilah “pemilu lokal”, karena pemilu (yang bersifat) lokal sekalipun sebenarnya juga pemilu, dan nantinya definisi tentang pemilu (termasuk pemilu lokal di dalamnya) akan diatur di bab tersendiri, sehingga tidak perlu lagi ditambah kata “lokal”.²⁹⁰

ada penafsiran bermacam-macam meskipun diatur dalam undang-undang setiap pergantian anggota DPR lain lagi penafsirannya. ...jadi kalau menurut saya, lebih baik langsung dikatakan, ya gubernur, bupati, walikota dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal.170-171.

²⁸⁷ Pendapat F-TNI/Polri disampaikan Taufiqurrachman Ruki: *gubernur itu ada 27, bupati itu ada 360 ...kalau pemilu lokal kan kalau satu pemilu serentak cuma satu sekaligus 5 tahun sekali ...mau tidak mau pemilihan bupatinya tidak akan sama waktunya, karena memang masa jabatan dan masing-masing bupati, gubernur itu akan berakhir lama tidak perlu ada penekanan lokal dimulai.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal. 171.

²⁸⁸ Seperti yang disampaikan Hamdan Zoelva: *...masalah pemilihan umum ini, apakah pemilihan umum itu untuk seluruh model pemilihan walaupun lokal sifatnya, model pemilihan Presiden juga namanya pemilihan umum, atau bagaimana ini, harus didefinisikan dulu ini Pak, jadi beda penafsiran terus kita.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal. 172-173.

²⁸⁹ Pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan Hobbes Sinaga: *tapi memang dimana-mana selalu ditentukan itu kalau untuk memilih gubernur dan apa itu disebut dengan pemilihan lokal. Jadi saya kira dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan lokal yang diatur dalam undang-undang.* Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid.* hal. 173.

²⁹⁰ Pendapat F-TNI/Polri disampaikan Taufiqurrachman Ruki: *saya kira ketika kita bicara tentang pemilihan umum kita tidak pernah memberI tittle tapi dilakukan melalui pemilu, nanti ada satu bab yang berbicara tentang pemilihan umum, bukan pemilihan lokal, pemilu lokal,*

Pendapat F-TNI/Polri didukung oleh F-PG dengan harapan nantinya masalah pemilu lokal dapat ikut diatur di dalam bab khusus tentang pemilu.²⁹¹

Perdebatan lain muncul ketika Hatta Mustafa dari F-PG mempersoalkan perbedaan alternatif 1 tentang “dipilih langsung oleh rakyat” dan alternatif 2 “dipilih secara demokratis” dengan sebuah pertanyaan: *...apa secara langsung itu tidak demokratis*. Pertanyaan itu dibalik oleh Ali Masykur Musa sebagai pimpinan rapat: *apa yang langsung itu bisa dikatakan tidak demokratis*. Namun untuk menghindari perdebatan, Musa tetap mengusulkan untuk ayat (4) tetap dipertahankan terdiri dari 2 (dua) alternatif: *Oke, kalau gitu tetap alternatif ya pak ya, biar tetap dua ini, karena ini belum ketemu kok*.²⁹²

Pembahasan mengenai pemilihan kepala daerah kembali bergulir di dalam Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, 17 Juli 2000. Jakob Tobing sebagai pimpinan rapat mencoba untuk menyatukan perbedaan 2 (dua) alternatif yang ada dengan memberikan gambaran bahwa “dipilih secara demokratis” juga bisa berarti dipilih secara langsung, tergantung pada undang-undang yang akan mengatur nanti. Atas tawaran itu akhirnya F-PPP dan F-PG memberikan dukungan untuk memilih alternatif 2 sebagaimana yang menjadi usul F-PDI Perjuangan.²⁹³ Namun F-PDU tetap memilih alternatif 1, karena alternatif 2 tidak memberikan jaminan kepastian akan dilakukan pemilihan secara langsung.²⁹⁴

Perdebatan mengenai pemilihan kepala daerah ini akhirnya kembali berlanjut di dalam Rapat Lobi PAH I Komisi A MPR, 14 Agustus 2000 dengan

pemilihan umum yang bersifat lokal. Jadi yang lokal sekalipun bernama pemilihan umum, ...jadi kalau menurut saya jadi tidak perlu lagi ada tambahan. Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam ibid.

²⁹¹ Pendapat F-PG disampaikan Hatta Mustafa: *saya juga sependapat tapi karena kita tidak ikut di dalam bab mengenai pemilihan umum, masalah lokal dan tidak lokal ini mudah-mudahan nanti bisa diatur di dalam bab mengenai pemilihan umum itu*. Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *ibid*.hal. 174

²⁹² Risalah Rapat Tim Sinkronisasi PAH I BP MPR, 17 Juli 2000, dalam *ibid*. hal.177

²⁹³ *Ibid*. hal.209

²⁹⁴ Pendapat F-PDU disampaikan Asnawi Latief: *Sepintas lalu yang menyangkut bupati dan gubernur ini, gubernur, bupati dan walikota, dengan rumusan secara demokratis memang dimungkinkan 2 hal, baik secara langsung maupun melalui DPRD, tetapi tidak bisa ada jaminan, sedangkan fraksi kami mengusulkan itu dipilih langsung*. Risalah Rapat Tim Sinkronisasi PAH I BP MPR, 17 Juli 2000, dalam *ibid*. hal.212

agenda dengar pendapat dengan Bagir Manan sebagai pakar hukum tata negara. Dalam masalah dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih secara demokratis, Bagir menyerahkan sepenuhnya kepada anggota rapat.²⁹⁵

Pimpinan rapat (Slamet Effendy Yusuf) dengan melihat belum adanya titik temu antara “pemilihan secara langsung” dan pemilihan “secara demokratis” mencoba memberikan tawaran untuk menghidupkan kembali ayat (4) hasil BP MPR terdahulu, sehingga tentang mekanisme pemilihan kepada daerah turun menjadi ayat (5):

Yang 4, gubernur, bupati, walikota, yang masing-masing oleh pemerintah daerah dipilih langsung oleh rakyat, saya kira ini permasalahannya cuma satu yaitu dipilih langsung atau dipilih secara demokratis saja ya? Itu nanti mekanismenya undang-undang saya kira begitu ...atau begini saja pak ya, kalau boleh kami tawarkan kalau boleh ayat ke (4) hasil Badan Pekerja itu dihidupkan kembali. Kepala Daerah provinsi dijabat oleh gubernur, kepala daerah kabupaten dijabat oleh bupati, dan kepala daerah kota dijabat walikota yang kewenangannya masing-masing diatur undang-undang. Saya kira itu saja, sesudah itu baru tata cara pemilihannya.²⁹⁶

Usulan Slamet Effendi Yusuf tersebut ditanggapi oleh Dimiyati Hartono agar menjadikan satu, ayat (4) dan ayat (5), dengan usul rumusan: *tiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah yang langsung dipilih secara demokratis.*²⁹⁷ Kemudian Yusuf menyimpulkan telah terjadi pengerucutan dan menemukan titik temu dengan rumusan baru bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah dan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah bersangkutan:

²⁹⁵ Pendapat Bagir Manan secara lengkap sebagai berikut: *Kemudian di ayat (4) kita bicara agar kami balik pada rumusan dari yang ada di konsep itu, gubernur, bupati, walikota yang masing-masing menyelenggarakan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan, ini terserah nanti ini yang mau dipakai yang mana. Pemerintah daerah kabupaten dan kota menjalankan otonomi. Ini tergantung kita apakah tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau hanya kabupaten dan kota menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.* Risalah Rapat Lobi PAH I Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, dalam *ibid.* hal.273

²⁹⁶ *Ibid.* hal.300

²⁹⁷ Sebagaimana yang disampaikan Dimiyati Hartono: *Itu disebutkan 4, 5, jadi satu, tiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah yang langsung dipilih secara demokratis.* *Ibid.* hal. 301

*Saya kira makin ketemu ini, gubernur, bupati dan walikota, dik tolong. Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah dan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah bersangkutan.*²⁹⁸

Andi Mattalata dari F-PG kemudian memberi koreksi bahwa tidak perlu ditambah kalimat “daerah bersangkutan”: *...tidak perlu ada daerah bersangkutan pak, sudah jelas itu oleh rakyat pasti daerah itu, tidak perlu ada daerah bersangkutan.* Namun F-PPP mengusulkan agar kembali kepada rumusan Badan Pekerja “dipilih secara demokratis sebagaimana diatur dengan undang-undang.”²⁹⁹ Karena semua peserta sepakat (termasuk F-PDU yang awalnya bertahan pada alternatif 1), akhirnya Slamet Effendi Yusuf mengetok palu sebagai tanda telah tercapai kesepakatan, sehingga untuk ayat (4) tidak terdapat 2 (dua) alternatif lagi, karena forum sepakat untuk memilih alternatif 2 yaitu “kepala daerah dipilih secara demokratis”.³⁰⁰

Setelah melalui serangkaian lobi antara pimpinan fraksi akhirnya rumusan tentang pemilihan kepala daerah yang diletakkan di ayat (4) menghasilkan rumusan final yang dibawa ke dalam Rapat ke-6 (lanjutan) Komisi A MPR, 14 Agustus 2000 sebagai berikut: *Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*³⁰¹ Rumusan tersebut tidak berubah sampai akhirnya disahkan 4 (empat) hari kemudian di dalam Rapat Paripurna ke-9 ST MPR, 18 Agustus 2000.

²⁹⁸ Ibid. hal.304

²⁹⁹ Pendapat F-PPP disampaikan Zin Badjeber: *...kami kembali kepada rumusan Badan Pekerja, dipilih secara demokratis sebagaimana diatur Undang-Undang, jadi demokratisnya bukan oleh rakyat pak, dipilih secara demokratis yang diatur undang-undang itu lebih tepat pak, nanti kan ada undang-undang tidak ini dipilih demokratis. Itu saja pak.* Ibid.

³⁰⁰ Ibid. hal.305

³⁰¹ Risalah Rapat ke-6 (Lanjutan) Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, dalam *ibid.* hal.312

BAB IV

**PEMILIHAN UMUM SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Sebelum Perubahan UUD 1945, Pemilu tidak diatur secara langsung di dalam konstitusi Indonesia. Jika dilihat dari latar belakang sejarah, tidak diaturnya norma pemilu tersebut dipengaruhi oleh proses penyusunan konstitusi yang tergesa-gesa karena berada dalam situasi darurat transisi menuju Indonesia merdeka. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Sukarno pada saat pengesahan UUD 1945 di depan sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, yang menyatakan bahwa UUD 1945 adalah konstitusi kilat dan bersifat sementara yang nantinya akan diubah setelah negara berada dalam kondisi stabil:

..Undang Undang Dasar yang kita buat sekarang ini, adalah UndangUndang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang Undang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna.³⁰²

Oleh karena itu walaupun norma pemilu tidak masuk ke dalam konstitusi, namun gagasan tentang pemilu tetap menjadi fokus pemikiran *founding fathers*. Ini terbukti 3 (tiga) bulan setelah proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, pemerintah menyatakan keinginannya untuk bisa menyelenggarakan pemilu pada awal tahun 1946. Hal ini tercantum dalam Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 yang menyatakan KNIP menjadi legislatif yang ikut menetapkan GBHN. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menjadi

³⁰² Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959), hal. 410

anggota KNIP, pemerintah merencanakan untuk menyelenggarakan Pemilu pada Januari 1946 berdasarkan Maklumat Pemerintah 3 November 1945.³⁰³

Sayangnya rencana penyelenggaraan pemilu tersebut gagal dan tertunda sampai 10 (sepuluh) tahun, dan baru terselenggara kemudian di tahun 1955. Penyebab gagalnya penyelenggaraan Pemilu 1946 tersebut menurut Sespermadi paling tidak disebabkan beberapa faktor, diantaranya:³⁰⁴

- Belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilu; dan
- Belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antara kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengancam.

Walaupun pemerintah harus menghadapi berbagai kendala berat menuntaskan konsolidasi politik dan demokrasi yang belum selesai, bukan berarti pemerintah tidak memiliki niatan untuk segera menyelenggarakan Pemilu. Terdapat indikasi kuat bahwa pemerintah memiliki keinginan politik untuk tetap segera menyelenggarakan pemilu. Misalnya dengan dibentuknya Undang-Undang (UU) Nomor (No.) 27 Tahun 1948 tentang DPR dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya, yang kemudian diubah dengan UU No.12 Tahun 1949. Di dalam UU tersebut diamanatkan bahwa pemilu akan dilakukan secara tidak langsung. Disebut tidak langsung karena sistem pemilihannya hampir sama dengan sistem *electoral collage* dalam pemilihan Presiden Amerika Serikat, dimana rakyat tidak memilih langsung kandidat DPR, tetapi memilih *electors* (“jago” - jika menggunakan istilah yang dipakai dalam UU No.27 Tahun 1948), yang mana para “jago” itulah yang nantinya akan memilih kandidat anggota DPR. Seorang “jago” mewakili 250 jiwa pemilih di tiap kelurahan. Para “jago” itu nantinya akan

³⁰³ Mahkamah Konstitusi (2), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V, Pemilihan Umum* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008) hal. 7

³⁰⁴ Sespermadi, *Sejarah Pemilihan Umum*. <http://sespamardi.wordpress.com/2009/03/06/sejarah-pemilihan-umum/>, diunduh tanggal 30 Mei 2010.

berkumpul dalam sebuah forum pemilihan (semacam *electoral collage*) per kecamatan untuk memilih kandidat anggota DPR.³⁰⁵

Sifat pemilihan yang tidak langsung di atas menurut Kartaprawira didasarkan pada alasan bahwa mayoritas warga negara Indonesia pada waktu itu masih buta huruf, sehingga jika pemilihannya dilakukan secara langsung dikhawatirkan akan sangat menyulitkan dan rentan terdistorsi.³⁰⁶ Sistem pemilu secara tidak langsung yang diatur di dalam UU No.27 Tahun 1948 di atas dalam perjalanannya tidak sempat dipraktikkan, karena pada tahun 1953 keberadaan UU No.27 Tahun 1948 telah dicabut terlebih dahulu digantikan dengan UU No.7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Dalam UU No.7 Tahun 1953 ini, Pemilu telah bersifat langsung, dan UU inilah yang kemudian menjadi payung hukum penyelenggaraan Pemilu 1955.

Pemilu 1955 sebagai pemilu pertama kali di Indonesia ternyata dapat diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil, serta demokratis. Pemilu 1955 mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Pemilu tersebut diikuti oleh 172 kontestan yang terdiri dari partai politik dan perseorangan. Sistem pemilihan yang digunakan dalam Pemilu 1955 adalah “proporsional yang tidak murni”³⁰⁷ dengan 16 daerah pemilihan.³⁰⁸

Paska tahun 1955, penyelenggaraan pemilu terhenti akibat meruncingnya konflik politik antar aliran politik khususnya antara kelompok Islam dan non

³⁰⁵ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya*. No.27 Tahun 1948. Ps. 7 dan Ps. 8.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Istilah “proporsional tidak murni” yang dipakai oleh Tim Penyusun Mahkamah Konstitusi dalam buku *Naskah Konprehensif Perubahan UUD NRI 1945* menurut penulis dapat dibenarkan karena sistem Perwakilan Proporsional pada umumnya peserta pemilu hanyalah partai politik saja, namun dalam Pemilu 1955, walaupun menggunakan sistem Perwakilan Proporsional namun tetap membuka kesempatan bagi perseorangan untuk maju sebagai kandidat anggota DPR. Karena tata cara pencalonan kandidat berangkat dari dua jalur (parpol dan independen) konsekuensinya Daftar kumpulan (*Party-List*) di Pemilu 1955 harus dibagi ke dalam 2 (dua) *Party-List* yaitu “Daftar-Kumpulan” yang diperuntukkan bagi kandidat dari parpol dan “Daftar-Perseorangan” yang diperuntukkan bagi kandidat independen. Untuk kandidat dari parpol yang berada di nomor urut 1 dan kandidat persorangan dapat maju menjadi kandidat anggota DPR jika mendapatkan dukungan awal sebanyak 200 pemilih. Untuk kandidat dari parpol di nomor urut 2 dan seterusnya cukup mendapat dukungan awal sebanyak 25 pemilih. Lihat Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38 dan Pasal 39 UU No.7 Tahun 1953.

³⁰⁸ Mahkamah Konstitusi (2), *Op.Cit.* hal. 14

Islam yang memperdebatkan tentang dasar negara Indonesia. Di sisi lain berbagai pemberontakan di beberapa penjuru tanah air telah membawa negara ke dalam keadaan bahaya. Konflik dan perdebatan mengenai dasar negara antar aliran politik telah mengakibatkan Dewan Konstituante terbelah ke dalam 2 (dua) kubu, kubu Islam yang menghendaki dasar negara Islam dan kubu non Islam yang menghendaki dasar negara tetap Pancasila. Perpecahan di tubuh konstituante akhirnya diakhiri dengan pembubaran Dewan Konstituante oleh Presiden Sukarno melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1955.³⁰⁹ Dan satu tahun kemudian (4 Juni 1960) DPR hasil Pemilu 1955 juga dibubarkan melalui Penpres No. 3 tahun 1960 setelah menolak RAPBN yang diajukan pemerintah.³¹⁰

Belajar dari konflik antar aliran politik dan ideologi pada masa Presiden Soekarno, Presiden Soeharto kemudian kembali menyusun sistem kepartaian, sistem pemilu dan susunan kedudukan DPR/MPR yang baru, yang dinilai dapat lebih menjamin stabilitas politik pemerintahan agar tidak mengulang kesalahan sistem politik yang dibangun pada masa Presiden Soekarno yang telah bermuara pada krisis politik. Perubahan itu dilakukan dengan menerbitkan sejumlah

³⁰⁹ Sebelum dibubarkan oleh Presiden Soekarno, Dewan Konstituante sebenarnya telah menyelesaikan 90 persen tugasnya menyusun UUD, kecuali satu hal yaitu menetapkan pilihan atas dua anutan ideologi dasar: "Pancasila" atau "Islam". Lima persyaratan telah disepakati: berkepribadian Indonesia, dijiwai semangat revolusi 17 Agustus 1945, musyawarah sebagai dasar penyelesaian segala persoalan negara, terjaminnya kebebasan beragama, serta jaminan sendi-sendi perikemanusiaan, kebangsaan yang luas dan keadilan sosial. Benturan ideologi di tubuh Dewan Konstituante tersebut terus meruncing dan telah mengarah kepada SARA seperti yang tertulis di dalam Risalah Sidang Dewan Konstituante, Anggota Asmara Hadi dari fraksi GPPS (Gerakan Pembela Pancasila) menyatakan: *Dari golongan Islam sudah keluar kata-kata 'kami tak takut'. Juga dari golongan pendukung Pancasila ada keluar kata-kata 'kami tak takut'. Kalau kita terus menerus begini saling panas, saling ejek, saling lempari dengan lumpur, ke mana kita sampai? Kita di sini bisa berdebat berpanas-panasan, kita tidak akan berkelahi, sebab kita berpikiran panjang dan sesudah berdebat kita akan bersama-sama minum kopi di restoran. Tapi bagaimana kalau rakyat di luar gedung Konstituante ini karena terseret akan kata-kata yang kita ucapkan di sini, ikut memperdebatkan pula apa yang kita perdebatkan di sini? Rakyat yang kurang panjang pikirannya. Kalau mereka karena panas hati lalu mencabut golok, maka kalau ada darah yang tertumpah, kitalah yang bertanggung jawab, kitalah yang bersalah.* Konflik di Dewan Konstituante tersebut oleh Sukarno dinilai telah membahayakan persatuan, sehingga demi menyelamatkan kehidupan kebangsaan, maka Sukarno terpaksa harus membubarkannya melalui Dekrit dan kembali kepada UUD 1945. Lihat *Benturan dan Bubaran Konstituante*, disarikan dari *Risalah-risalah Perundingan Konstituante* (Bandung: Masa Baru tanpa tahun) dalam [http://diskusia.multiply.com/journal/item/9/Benturan dan Bubaran Konstituante](http://diskusia.multiply.com/journal/item/9/Benturan_dan_Bubaran_Konstituante), diunduh 8 Juli 2010.

³¹⁰ Eryanto Nugroho dan Reny Rawasita Parasibu, *Sejarah DPR*, <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?docid=dpr>, diunduh 12 Juli 2010.

peraturan perundang-undangan berkait dengan Pemilu yang baru diantaranya : 1) UU No.15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat; 2) UU No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR; dan UU No.3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Dalam hal sistem kepartaian, melalui UU No. 3 Tahun 1975 dibatasi dengan hanya menetapkan dan mengakui 2 (dua) partai politik yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) ditambah Golongan Karya (Golkar).³¹¹ Sehingga otomatis partai politik yang dapat mengikuti Pemilu yang diselenggarakan oleh Orde Baru hanyalah PPP, PDI dan Golkar saja. Dengan pembatasan partai politik peserta pemilu demikian, tentu saja pemilu yang diselenggarakan Orde Baru jauh dari nilai-nilai demokrasi. Masyarakat yang aspirasi dan pandangan politiknya tidak dapat tersalurkan ke dalam salah satu dari “tiga partai”³¹² dapat dikatakan telah tercabut hak pilihnya, atau setidaknya terhalang kebebasan hak pilihnya. Menjadi semakin tidak demokratis karena masyarakat akan dipaksa pada alternatif: terpaksa tidak menggunakan hak pilihnya, atau terpaksa memilih salah satu dari partai-partai yang sesungguhnya tidak sesuai dengan pandangan politiknya.

Susunan dan kedudukan DPR/MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang diatur dalam UU No.16 Tahun 1969 juga sengaja disusun secara tidak demokratis. Dalam hal susunan dan kedudukan DPR, dari 460 kursi anggota DPR, 100 kursi pengisiannya melalui pengangkatan; 75 kursi mewakili golongan karya Angkatan Bersenjata dan 25 kursi mewakili golongan karya bukan Angkatan Bersenjata. Alasan cara pengisian dengan pengangkatan oleh Presiden tersebut adalah atas dasar Konsensus Nasional yang ditandatangani oleh partai-partai

³¹¹ Lihat Pasal 1 ayat (1) UU No.3 Tahun 1975: *Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan Partai Politik dan Golongan Karya adalah organisasi kekuatan sosial politik yang merupakan, hasil pembaharuan, dan penyederhanaan kehidupan politik di Indonesia, yaitu : a. dua Partai Politik yang pada saat berlakunya Undang-undang ini bernama :1. Partai Persatuan Pembangunan; 2. Partai Demokrasi Indonesia; b. satu Golongan Karya yang pada saat berlakunya Undang-undang ini bernama Golongan Karya.*

³¹² Walaupun Golkar dalam UU No.3 Tahun 1975 tidak dinyatakan sebagai partai tetapi dalam kegiatan-kegiatan politiknya di tengah masyarakat termasuk keikutsertaannya dalam Pemilu pada dasarnya adalah partai politik sebagaimana juga PPP dan PDI.

politik waktu itu, walaupun sebenarnya penandatanganan tersebut dilakukan dibawah repesifitas pemerintahan.³¹³

Begitu pula dalam hal susunan dan keanggotaan MPR, sebanyak 60% keanggotaan MPR diisi melalui cara pengangkatan oleh Presiden. Alasan Orde Baru adalah mengacu kepada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan *Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*. Penambahan utusan golongan itulah yang kemudian ditafsirkan menjadi kewenangan Presiden, padahal seharusnya tetap diserahkan kepada rakyat melalui pemilihan umum atas dasar representasi golongan. Disamping itu, karena pengangkatan utusan golongan ditetapkan menjadi kewenangan Presiden, maka komposisinya pun diperbesar jauh melebihi dari keanggotaan DPR yang dipilih melalui Pemilu.³¹⁴ Komposisi keanggotaan MPR berdasarkan UU No.16 Tahun 1969 disebutkan bahwa MPR berjumlah 920 orang, yang terdiri atas 460 orang anggota DPR, 130 orang Utusan Daerah yang dipilih oleh DPRD I, 123 orang Utusan Partai Politik dan Golongan Karya menurut imbangan hasil pemilihan umum DPR, 207 orang diangkat oleh Presiden mewakili Golongan Karya ABRI dan bukan ABRI. Sementara partai-partai politik yang tidak memperoleh kursi dalam DPR mendapatkan sedikitnya satu kursi dalam MPR.³¹⁵ Dengan melihat komposisi MPR demikian, maka keberadaan MPR sesungguhnya tidak lagi mencerminkan kedaulatan rakyat tetapi kedaulatan kekuasaan Orde Baru semata karena sebagian besar anggota MPR tidak dipilih rakyat melainkan diangkat Presiden.

Pemilu di bawah pemerintahan Orde Baru dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di atas (UU No.15 Tahun 1969 dan UU No.16 Tahun 1969) untuk pertama kalinya (setelah Pemilu 1955) dilaksanakan pada tanggal 5 Juli

³¹³ MD Kartaprawira, *Pemilu Ala Orde Baru: Lembaran Hitam Sejarah Demokrasi di Indonesia, Pemilu Ala Orde Baru Tidak Mungkin Demokratis*, <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1997/05/08/0012.html> , diunduh 13 Mei 2010

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *30 Tahun Indonesia Merdeka (1965-1973)*. Cetakan Keenam (Jakarta: PT. Citra Lamtoro Gung Persada, 1985), hal.221

1971. Setelah Pemilu 1971, pemilu berikutnya baru terselenggara enam tahun kemudian (1977) dan setelah itu pemilu baru bisa terselenggara secara periodik lima tahunan. Pada pemilu 1977, peraturan perundang-undangan pemilu ditambah dengan satu undang-undang lagi yaitu UU No.3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang membatasi jumlah parpol menjadi dua parpol dan satu golongan karya saja. Dengan pemberlakuan UU No.3 Tahun 1975 akhirnya berbagai parpol harus berfusi ke dua parpol yang diakui oleh pemerintah yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Partai-partai yang berfusi ke dalam PPP yaitu: NU, PSII, Perti dan Parmusi, dan partai-partai yang berfusi ke dalam PDI yaitu: PNI, IPKI, MURBA, ditambah dua partai kristen.³¹⁶

Pada masa reformasi, sistem pemilu dan kepartaian yang tidak demokratis di era Orde Baru digugat. Gugatan tersebut kemudian direspon oleh pemerintahan Habibie dengan membentuk Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan yang bertugas melakukan kajian perubahan UUD 1945. Hasil kajian tersebut memuat beberapa hal penting tentang pemilu yaitu dibentuknya rancangan norma yang khusus mengatur tentang pemilu serta rancangan norma penyelenggaraan pemilihan presiden secara langsung.³¹⁷

Selain tuntutan perubahan sistem Pemilu, gelombang reformasi juga menuntut untuk segera dilaksanakannya pemilu secepat-cepatnya agar konfigurasi kekuasaan (Pemerintah, MPR, DPR dan DPRD) sebagai peninggalan Orde Baru dapat segera digantikan. Tuntutan tersebut juga direspon oleh MPR melalui Ketetapan MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara yang mengamanatkan agar penyelenggaraan pemilihan umum dapat diselenggarakan selambat-lambatnya Juni 1999.

³¹⁶ Mahkamah Konstitusi (2), Op.Cit. hal.20-22

³¹⁷ Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan merupakan bagian dari Tim Nasional Reformasi Masyarakat Madani yang tugas pokoknya adalah menindaklanjuti gagasan Habibie tentang pemilihan Presiden secara langsung. Lihat Jimly Asshiddiqie dkk, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Cetakan Kedua (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006).

Untuk melaksanakan pemilu 1999, MPR membuat Ketetapan No.XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahannya atas Ketetapan MPR RI No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Salah satu ketentuan yang diubah adalah Pasal 3 ayat (1) yang semula menyatakan bahwa pemilu diikuti oleh tiga organisasi kekuatan politik, yaitu Golongan Karya, PDI dan PPP, diubah menjadi: *Pemilihan umum ...diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.*

Untuk menindaklanjuti Ketetapan MPR tersebut, Pemerintah segera membentuk berbagai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Pemilu. Akhirnya awal 1999, rancangan undang-undang tersebut berhasil disusun dan disahkan yang terdiri dari 3 (tiga) paket undang-undang politik yaitu: UU No.2 Tahun 1999 tentang Partai Politik; UU No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan UU No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Dalam upaya mereformasi sistem kepartaian agar lebih demokratis, mengikuti TAP MPR No.XIV/MPR/1998, UU No.3 Tahun 1999 tidak lagi membatasi pendirian parpol sehingga sejak tahun 1999 Indonesia kembali menganut sistem multi-partai seperti pada masa Pemilu 1955³¹⁸. Syarat pembentukan parpol juga dipermudah dimana untuk mendirikan sebuah parpol cukup dengan mengumpulkan 50 (lima puluh) orang dan berusia di atas 21 (dua puluh satu) tahun.³¹⁹ Begitu pula dalam hal susunan dan kedudukan MPR, yang awalnya dalam hal pengisian kursi utusan golongan dilakukan dengan cara diangkat oleh Presiden, melalui UU No.4 Tahun 1999 pengisiannya diubah dengan cara dipilih. Untuk utusan daerah dipilih oleh DPRD Provinsi dengan

³¹⁸ Pengertian sistem multi partai yang dimaksud menggunakan pendekatan yang didasarkan pada jumlah partai politik di suatu negara, yang dalam kacamata Duverger sistem multi partai tersebut dapat berbentuk *tripartism*, *quadri-partism* dan bisa juga *polypartism* seperti di Indonesia karena jumlahnya melebihi empat partai politik. Lihat Maurice Duverger, *Political Parties, Their Organization and Activity in The Modern State* (London: Methuen & Co.Ltd, 1959) hal. 234

³¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*, No.2 Tahun 1999, LN. No.22 Tahun 1999, TLN 3089, Ps. 2 ayat (1): *Sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk Partai politik.*

komposisi 5 (lima) kursi per masing-masing provinsi sehingga total jumlahnya sebanyak 135 (seratus tiga puluh lima) kursi. Untuk utusan golongan dipilih oleh golongan-golongan masyarakat dengan total jumlah kursi sebanyak 65 (enam puluh lima) kursi.³²⁰

Dalam hal susunan dan kedudukan DPR, tata cara pengisiannya tetap memakai 2 (dua) jalan yaitu melalui jalan pemilihan dan pengangkatan. Dipertahankannya pengisian dengan cara pengangkatan didasarkan pada pertimbangan politik untuk memberikan kesempatan kepada ABRI melewati proses transisi meninggalkan salah satu fungsi dari dwi fungsi ABRI (fungsi politik) secara gradual (bertahap), sehingga kursi untuk Fraksi ABRI di DPR untuk sementara dipertahankan namun jumlah kursinya dikurangi dari 75 (tujuh puluh lima) kursi menjadi 38 (tiga puluh delapan) kursi.³²¹

Dalam upaya menyusun sistem pemilu yang demokratis, UU No.3 Tahun 1999 tetap mempertahankan sistem perwakilan proporsional (*proportional representation*) dengan daftar kumpulan tertutup (*closed party list*) seperti sistem Pemilu Orde Baru, namun parpol peserta pemilu tidak lagi dibatasi. Khusus untuk lembaga penyelenggara pemilu, susunan dan kedudukannya dirombak agar bisa lebih mandiri dan independen. Sebab –selain pembatasan parpol dalam pemilu– yang membuat pemilu Orde Baru berjalan tidak demokratis karena Lembaga Penyelenggaranya tidak mandiri dan independen. Lembaga penyelenggara Pemilu masa Orde Baru murni dibentuk oleh pemerintah yang komposisinya juga terdiri

³²⁰ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No. 4 Tahun 1999, LN No. 24 Tahun 1999, TLN 3811, Ps. 2: (1) MPR terdiri atas Anggota DPR ditambah dengan : a. Utusan Daerah. b. Utusan Golongan. (2) Jumlah Anggota MPR adalah 700 orang dengan rincian : a. Anggota DPR sebanyak 500 orang ; b. Utusan Daerah sebanyak 135 orang, yaitu 5 (lima) orang dari setiap Daerah Tingkat ; c. Utusan Golongan sebanyak 65 orang. (3) Utusan Daerah dipilih oleh DPRD I. (4) Tata cara pemilihan Anggota MPR Utusan Daerah sebagaimana yang dimaksud ayat (3) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD I. (5) DPR menetapkan jenis dan jumlah wakil dari masing-masing golongan. (6) Utusan Golongan sebagaimana yang dimaksud ayat (5) diusulkan oleh golongannya masing-masing kepada DPR untuk ditetapkan.

³²¹ *Ibid.* Ps. 11: (1) Pengisian Anggota DPR dilakukan berdasarkan hasil Pemilihan Umum dan pengangkatan. (2) DPR terdiri atas : a. anggota partai politik hasil Pemilihan Umum; b. anggota ABRI yang diangkat. (3) Jumlah Anggota DPR adalah 500 orang dengan rincian : a. anggota partai politik hasil Pemilihan Umum, sebanyak 462 orang; b. anggota ABRI yang diangkat, sebanyak 38 orang.

dari internal pemerintah dengan menempatkan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) sebagai Ketuanya³²². Melalui UU No.3 Tahun 1999, komposisi penyelenggara pemilu kemudian dirombak dengan memadukan 2 (dua) unsur yaitu: unsur pemerintah dan unsur perwakilan parpol peserta pemilu. Jumlah keanggotaan adalah 5 (lima) orang wakil pemerintah dan 1 (satu) orang dari masing-masing parpol peserta pemilu, sehingga jumlah keseluruhan anggota KPU dalam Pemilu 1999 sebanyak 53 orang yang terdiri dari 5 (lima) orang wakil pemerintah ditambah 48 (empat puluh delapan) orang dari perwakilan parpol peserta pemilu.³²³

Penyelenggaraan Pemilu 1999 sebagai awal perubahan menuju demokratisasi politik di Indonesia dinilai banyak pihak tergolong sukses dan paling demokratis setelah Pemilu 1955 tanpa adanya kecurangan berarti. Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu dengan komposisinya yang baru –yang terdiri dari gabungan antara unsur pemerintah dan unsur perwakilan partai politik– telah berhasil menempatkan KPU sebagai lembaga independen dan adil dalam menyelenggarakan pemilu.³²⁴

Pemilu 1999 diikuti oleh 48 partai, jumlah ini jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM yaitu 141 partai. Sementara itu, jumlah calon pemilih yang terdaftar 127.558.062 orang. Hasil pembagian kursi menunjukkan lima partai

³²² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan*. No. 15 Tahun 1969. LN No. 58 Tahun 1969, TLN 2914, Ps. 8: (1) Pemilihan umum dilaksanakan oleh Pemerintah dibawah pimpinan Presiden. (2) Dalam penyelenggaraan sehari-hari seorang pejabat dapat ditunjuk oleh Presiden untuk melaksanakan pimpinan pemilihan umum tersebut. (3) Untuk melaksanakan pemilihan umum, Presiden membentuk sebuah Lembaga Pemilihan Umum dengan diketuai Menteri Dalam Negeri, yang bertugas: a. Mengadakan perencanaan dan persiapan untuk melaksanakan pemilihan umum; b. Memimpin dan mengawasi Panitia-panitia termaksud dalam ayat (4); c. Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data-data tentang hasil pemilihan umum; d. Mengerjakan hal-hal lain yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilihan umum.

³²³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, No.3 Tahun 1999, LN No.23 Tahun 1999, TLN No.3810, Ps. 9 ayat (1): Keanggotaan KPU terdiri dari 1 (satu) orang Wakil dari masing-masing Partai Politik peserta Pemilihan Umum dan 5 (lima) orang wakil Pemerintah.

³²⁴ I Ketut Gunawan, *The Politics of Indonesia Rainforest, A Rise of Forest Conflicts in East Kalimantan during Indonesia's Early Stage Democratization* (Gottingen: Cuvillier Verlag, 2004) Hal. 43

besar meraup 417 kursi DPR atau 90,26 persen dari 462 kursi yang diperebutkan. PDI Perjuangan meraih 35.689.073 suara atau 33,74 persen dengan perolehan 153 kursi. Golkar memperoleh 23.741.758 suara atau 22,44 persen sehingga mendapatkan 120 kursi. PKB dengan 13.336.982 suara atau 12,61 persen mendapatkan 51 kursi. PPP dengan 11.329.905 suara atau 10,71 persen mendapatkan 58 kursi. PAN meraih 7.528.956 suara atau 7,12 persen mendapatkan 34 kursi. PBB meraih 2.049.708 suara mendapatkan 13 kursi.³²⁵

Selain menetapkan hasil pemilu, KPU dalam Pemilu 1999 juga berhasil menetapkan jenis dan jumlah anggota MPR dari Utusan Golongan, yaitu sebanyak 9 (sembilan) jenis golongan. Kesembilan golongan adalah : golongan agama (20 orang) ; golongan veteran, perintis kemerdekaan dan pejuang (5 orang) ; golongan ekonomi dan badan-badan kolektif lain (9 orang) ; golongan perempuan (5 orang) ; golongan etnis minoritas (5 orang) ; golongan penyandang cacat (2 orang) ; golongan budayawan, ilmuwan dan cendekiawan (9 orang) ; golongan pegawai negeri sipil (5 orang) ; dan golongan mahasiswa, pemuda dan LSM (5 orang).³²⁶

Penyelenggaraan Pemilu 1999 di atas merupakan awal dari transisi sistem Pemilu Indonesia menuju sistem Pemilu yang lebih demokratis yang kemudian ikut mendorong dan menstimulasi perubahan UUD 1945. Dalam perkembangannya, format dan sistem pemilu Indonesia terus berkembang dalam semangat mengembalikan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat melalui Perubahan UUD 1945. Pemilu akhirnya menjadi salah satu agenda perubahan UUD 1945 yang pembahasannya begitu panjang, dimulai dari masa sidang perubahan pertama sampai keempat. Bahkan selama masa sidang Perubahan Ketiga, agenda perubahan difokuskan untuk membicarakan mengenai pemilu lembaga-lembaga negara karena menyangkut masa depan kedaulatan rakyat Indonesia ke depan.³²⁷

³²⁵ Mahkamah Konstitusi (2). *Op.Cit.* hal. 23-24

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ Menurut Jimly, salah satu fokus pembahasan dalam perubahan ketiga UUD 1945 memang untuk menegaskan teori kedaulatan rakyat, dengan memasukkan konsep pemilihan umum dalam mengisi jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD di dalam UUD 1945, serta digunakannya sistem pemilihan langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan presiden dan wakil presiden, serta

4.1 Sistem Pemilihan Umum

Sebagaimana ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945, pemilihan umum di Indonesia terdiri dari Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.³²⁸ Pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres) yang semula dilakukan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga pilpres pun menjadi bagian dari rejim pemilu.³²⁹ Disamping itu, perubahan UUD 1945 juga melahirkan lembaga baru di tubuh parlemen Indonesia sebagai representasi (perwakilan) daerah bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggotanya juga dipilih melalui pemilihan umum.³³⁰

Selain itu, sejak tahun 2007 pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) yang awalnya merupakan pemilihan lokal (*local election*) yang berdiri sendiri, melalui penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, akhirnya ikut menjadi bagian dari rejim pemilu.³³¹ Sehingga pemilihan umum di Indonesia berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini terdiri dari: 1) pemilihan umum presiden dan wakil presiden; 2) pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD; serta 3) pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Lihat Jimly Asshiddiqie (1), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Setjen Mahkamah Konstitusi republik Indonesia, 2006) hal. 35-62. Lihat juga Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, (Jakarta : Grafitri Budi Utami, 2004) hal. 51-151.

³²⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Ps. 22E ayat (2): *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

³²⁹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Ps. 6A ayat (1): *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*

³³⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Ps. 22C ayat (1): *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*

³³¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, No. 22 Tahun 2007, LN No.59 Tahun 2007, TLN 4721, Ps.1 angka 4: *Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

4.1.1 *Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*

4.1.1.1 *Menuju Sistem Perwakilan Proporsional Terbuka*

Setelah perubahan UUD NRI 1945, Pemilihan Umum anggota DPR dan DPRD telah dilaksanakan 2 (dua) kali yaitu Pemilu tahun 2004 dan Pemilu tahun 2009. Di dalam UUD NRI 1945, sistem Pemilu anggota DPR dan DPRD memang tidak disebutkan secara eksplisit. Namun di ketentuan Pasal 22 E ayat (3) disebutkan bahwa peserta Pemilu anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik, yang berarti secara implisit merujuk pada sistem perwakilan proporsional murni, sebab sistem tersebut adalah satu-satunya sistem Pemilu yang kepesertaannya hanya parpol saja. Hal ini berarti, undang-undang tidak dapat menentukan sistem lain yang kepesertaannya mengikutkan perseorangan seperti yang menjadi ciri khas sistem distrik (*first past the post*) ataupun sistem campuran yang menyertakan parpol dan perseorangan seperti pada sistem *mix member proportional*. Sebab Pasal 22 E ayat (3) hanya mengakomodir peserta dari parpol saja, tidak buat perseorangan.

Oleh karena itu, Pemilu 2004 dengan payung hukum UU No.12 Tahun 2003 dan Pemilu 2009 dengan payung hukum UU No.10 Tahun 2008 tetap mempertahankan sistem perwakilan proporsional seperti pada Pemilu sebelum Perubahan UUD 1945. Sebagaimana diketahui, sistem perwakilan proporsional dalam peta sistem pemilu terbagi ke dalam 2 (dua) varian, yaitu daftar kumpulan (*party list*) dan *Single Transferable Vote* (STV)³³², dan dalam sejarah Pemilu Indonesia sistem perwakilan proporsional yang digunakan selalu *party list*, belum pernah menggunakan STV.³³³

³³² Lihat Andrew Reynold et.al, Op.Cit.

³³³ Sebagaimana diketahui, sistem pemilu yang dipraktikkan di berbagai negara saat ini terbagi ke dalam 3 (tiga) sistem dasar yaitu mayoritas/pluralitas, perwakilan proporsional dan campuran (perpaduan antara sistem mayoritas/pluralitas dan sistem perwakilan proporsional). Ketiga sistem tersebut kemudian terpecah ke dalam berbagai varian. Sistem mayoritas/pluralitas terbagi ke 5 (lima) varian antara lain: *First Past The Post* (di Indonesia dikenal dengan sistem distrik), *Two Round System*, *Alternative Vote*, *Block Vote*, dan *Party Block Vote*.³³³ Sistem perwakilan proporsional terbagi ke dalam 2 (dua) varian yaitu: *Party List* dan *Single Transferable*

Sebagaimana sistem *party list* pada umumnya, kepesertaan pemilu adalah partai politik tanpa adanya keikutsertaan perseorangan, kecuali pada Pemilu 1955, sistem perwakilan proporsionalnya memang telah dimodifikasi.³³⁴

Dalam praktik, varian *Party List* di berbagai negara terbagi ke dalam 2 (dua) model, *party list* yang bersifat tertutup (*closed list*) dan terbuka (*opened list*). Dikatakan tertutup jika daftar kandidat tersebut tidak dicantumkan di kertas suara atau tempat pemilihan sehingga rakyat tidak mengetahui nama masing-masing kandidat. Dikatakan terbuka jika daftar kandidat dicantumkan di kertas suara atau dipampang di tempat pemilihan sehingga masyarakat mengetahui nama-nama kandidat dari masing-masing partai.³³⁵

Perbedaan antara Pemilu setelah Perubahan UUD NRI 1945 (Pemilu 2004 dan Pemilu 2009) dengan Pemilu sebelum perubahan terletak pada varian *Party List* tersebut, dimana sebelum perubahan masih menggunakan varian daftar tertutup (*closed list*), setelah perubahan telah menggunakan varian daftar terbuka (*opened list*). Sehingga surat suara yang awalnya hanya memuat tanda gambar parpol, dalam Pemilu 2004 telah ikut memuat nama-nama kandidat dari masing-masing parpol.³³⁶ Sehingga sejak Pemilu 2004, masyarakat pemilih sudah dapat mengetahui nama-nama kandidat dari masing-masing parpol karena tercantum di kertas suara di bawah gambar parpol.

Vote (STV). Kemudian sistem campuran juga terbagi ke dalam 2 (dua) varian yaitu: *mix member proportional* dan *pararrel*. Andrew Reynold, et.al, Ibid.

³³⁴ Karena terdapat 2 (dua) peserta (parpol dan perseorangan) maka *Party-List* (daftar kumpulan) Pemilu 1955 dibagi ke dalam 2 (dua) daftar yaitu “Daftar-Kumpulan” yang diperuntukkan bagi kandidat dari parpol dan “Daftar-Perseorangan” yang diperuntukkan bagi kandidat independen. Untuk kandidat dari parpol yang berada di nomor urut 1 dan kandidat perseorangan dapat maju menjadi kandidat anggota DPR jika mendapatkan dukungan awal sebanyak 200 pemilih. Untuk kandidat dari parpol di nomor urut 2 dan seterusnya cukup mendapat dukungan awal sebanyak 25 pemilih. Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*, No.7 Tahun 1953, LN No.29 Tahun 1953, Ps. 36, Ps. 37, Ps. 38 dan Ps. 39.

³³⁵ Lihat Juric Toplak, Op.Cit.

³³⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Ps. 82 ayat (2): *surat suara pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, memuat nomor dan tanda gambar partai politik peserta Pemilu dan calon untuk setiap daerah pemilihan.*

Sistem *opened list* sebenarnya pernah dipraktikkan pada Pemilu 1955. Jika pemilih hendak memberikan suaranya langsung kepada seorang kandidat dilakukan dengan cara menulis nomor daftar, nomor calon dan nama calon pada kolom yang disediakan di dalam surat suara. Untuk memudahkan pemilih menulis nama kandidat yang dipilihnya, di tiap ruang pemungutan suara dipasang daftar calon tetap.³³⁷

Dalam Pemilu 2004, *opened list* kembali diperkenalkan, namun derajatnya masih terbatas (tidak sepenuhnya terbuka), sehingga beberapa pihak menyebutnya dengan istilah “sistem proporsional setengah terbuka”³³⁸. Disebut setengah terbuka karena *opened list* dihadapkan oleh berbagai batasan-batasan dalam pemilihan. Batasan tersebut khususnya menyangkut tata cara pemberian suara dan penetapan calon terpilih.

Dalam hal tata cara pemberian suara, jika pemilih hendak memilih (mencoblos) nama kandidat pilihannya, maka pemilih diharuskan ikut mencoblos partai politiknya, jika tidak, maka surat suaranya dinyatakan tidak sah.³³⁹ Tetapi jika pemilih tidak memiliki kandidat pilihannya, hanya mencoblos parpol pilihannya saja, suara tetap dinyatakan sah.³⁴⁰

Dalam hal penetapan calon terpilih, walaupun menggunakan prinsip *opened list* tidak serta merta calon yang mendapatkan suara terbanyak menjadi calon terpilih. Sebab seorang calon dinyatakan terpilih jika perolehan suaranya

³³⁷ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*, No.7 Tahun 1953, LN No.29 Tahun 1953, Ps. 66 dan Ps. 67.

³³⁸ Lihat Ali Masykur Musa, *Sistem Pemilu: Proporsional Setengah Hati* (Pustaka Indonesia Satu: Jakarta, 2003). Lihat juga Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Topo Santoso, *Perekayasa Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis* (Partnership for Governance Reform Indonesia: Jakarta, 2008), hal.177

³³⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277. Ps. 84 ayat (1): *pemberian suara untuk pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon dibawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara.*

³⁴⁰ *Ibid.* Ps. 93 ayat (1): *suara untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dinyatakan sah apabila: a. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS; b. tanda coblos pada tanda gambar partai politik dan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/Kota berada pada kolom yang disediakan; atau c. tanda coblos pada tanda gambar partai politik berada pada kolom yang disediakan.*

dapat memenuhi 100% (seratus persen) atau lebih dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP³⁴¹). Jika tidak ada satupun kandidat yang perolehan suaranya memenuhi BPP maka penetapan calon terpilih kembali kepada nomor urut dari urutan terkecil seperti model *closed list*.³⁴²

Dalam UU No.10 Tahun 2008 (sebelum dinyatakan inkonstitusional oleh MK), derajat *opened list* diperlebar dengan mengurangi batasan-batasan yang ditetapkan dalam Pemilu 2004 khususnya mengenai tata cara pemberian suara dan penetapan calon terpilih. Untuk tata cara pemberian suara, yang awalnya (dalam Pemilu 2004) para pemilih yang hendak memilih kandidat diwajibkan ikut memilih parpolnya, dalam Pemilu 2009 para pemilih cukup memilih kandidatnya saja tanpa perlu lagi ikut memilih partai politiknya, atau sebaliknya.³⁴³

Dalam hal penetapan calon terpilih, yang awalnya (dalam Pemilu 2004) kandidat dinyatakan terpilih jika suara yang diperolehnya sekurang-kurangnya 100% (seratus persen) dari BPP, maka pada Pemilu 2009 cukup memenuhi sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP. Jika tidak ada yang memenuhi 30% (tiga puluh persen) dari BPP, barulah penetapan kandidat terpilih berdasarkan nomor urut.³⁴⁴

Ketentuan ini tidak sempat dilaksanakan dalam Pemilu 2009 karena telah dibatalkan terlebih dahulu oleh Mahkamah Konstitusi (MK) karena dinyatakan

³⁴¹ BPP adalah nilai yang digunakan untuk mengkonversi suara menjadi kursi. BPP diperoleh dengan cara membagi total jumlah suara yang sah dari seluruh parpol peserta pemilu dengan jumlah kursi yang diperebutkan di masing-masing daerah pemilihan. Lihat Pasal 105 ayat 2 UU No.12 Tahun 2003.

³⁴² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Ps. 107 ayat (2).

³⁴³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 153 ayat (1). Dalam hal teknis pemberian suara, KPU kemudian mengeluarkan peraturan pelaksana melalui Peraturan KPU No.3 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis 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 Tahun 2009, di dalam Pasal 26 ayat (3) huruf g angka 3) dinyatakan: *pemberian tanda √ (centang) atau sebutan lain, dilakukan satu kali pada kolom nama partai atau kolom nomor calon atau kolom nama calon anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota;*

³⁴⁴ Lihat *Ibid.* Pasal 214 huruf a.

bertentangan dengan UUD 1945 (inkonstitusional) sehingga diputus tidak memiliki kekuatan hukum mengikat melalui Putusan No.22-24/PUU-VI/2008. Dinyatakan inkonstitusional karena ketentuan tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang tertuang di Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Menurut MK, bagaimanapun rakyat adalah pemilik kedaulatan tertinggi yang berhak memilih secara langsung siapa pun yang dikehendakinya. Oleh karena itu sistem rekrutmen pimpinan politik yang selama ini diperankan oleh parpol jangan sampai melanggar prinsip-prinsip kedaulatan rakyat tersebut.³⁴⁵

Peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah dengan menempatkannya sedemikian rupa sehingga penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen. Sehingga jangan sampai kekuasaan parpol dapat mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut.³⁴⁶

³⁴⁵ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008: *Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan; Bahwa prinsip kedaulatan rakyat merupakan prinsip konstitusi yang sangat mendasar yang bukan saja memberi warna dan semangat pada konstitusi yang menentukan bentuk pemerintahan, akan tetapi juga dapat dipandang sebagai moralitas konstitusi yang memberi warna dan sifat pada keseluruhan undang-undang di bidang politik. Meskipun harus diakui perlunya dipelihara satu sistem rekrutmen pimpinan politik yang terutama diperankan oleh partai politik yang sehat, maka sebagai satu metode dan prosedur rekrutmen dalam sistem politik dan perwakilan yang dianut, harus diberi batas yang jelas bahwa partai politik tersebut tidak boleh sampai melanggar prinsip kedaulatan rakyat, yang dapat dipandang sebagai prinsip konstitusi yang sangat mendasar dan tidak dapat dikesampingkan, karena bukan hanya merupakan basic norm melainkan lebih dari itu merupakan moralitas konstitusi bagi semua kehidupan negara dan bangsa baik di bidang politik, sosial, ekonomi, dan hukum. Prinsip tersebut harus berdampak, tidak boleh menafikan tetapi justru harus menjunjung tinggi hak asasi manusia yang membentuk dan menjadi dasar harkat dan martabat manusia (the dignity of man).*

³⁴⁶ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam *Ibid.*: *Bahwa tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkannya sedemikian rupa sehingga penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen, in casu dengan jalan menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut.*

Menurut MK, peran parpol dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat.³⁴⁷

Mahkamah Konstitusi mengingatkan, jika kehendak rakyat (yang tergambar dari pilihan mereka) tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif karena diamputasi oleh ketentuan nomor urut, berarti parpol telah melanggar prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip keadilan.³⁴⁸ Prinsip keadilan yang dimaksud adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas dengan

³⁴⁷ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam *Ibid. Peran partai dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik, sebagaimana amanat konstitusi yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi, "Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur."... "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..."*

³⁴⁸ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam *Ibid. Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 10/2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.*

partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, yang menempatkan rakyat sebagai subyek, sesuai dengan prinsip rakyat pemegang kedaulatan tertinggi. Menurut MK, sistem yang paling baik yang dapat menjamin prinsip keadilan tersebut adalah sistem perwakilan proporsional terbuka, karena rakyat menjadi subyek yang bebas menentukan pilihannya sesuai dengan kehendak dan keinginannya, dengan harapan wakil yang terpilih tidak hanya mementingkan kepentingan parpol, tetapi juga mampu membawa aspirasi rakyat pemilih.³⁴⁹

Jika ditinjau dari dasar filosofi pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang selama ini selalu didasarkan pada suara terbanyak, sehingga penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Sementara sistem Pemilu 2009 menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing Caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya, dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.³⁵⁰

³⁴⁹ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam *Ibid. Bahwa di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamatkan agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan Pemilu, untuk dikembangkan dan diimplementasikan oleh undang-undang mengenai Pemilu secara singkat dan sederhana, yang dipergunakan untuk memberi landasan bagi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu agar dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, rakyat sebagai subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, tidak hanya ditempatkan sebagai objek oleh peserta Pemilu dalam mencapai kemenangan semata; Bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.*

³⁵⁰ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam *Ibid. Bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing Caleg. Memberlakukan ketentuan*

Sistem proporsional terbuka, menurut MK juga tidak hanya adil bagi para kandidat, tetapi juga lebih adil bagi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, baik masyarakat yang bergabung sebagai anggota parpol maupun masyarakat yang tidak bergabung sebagai anggota parpol peserta Pemilu, karena kemenangan seorang calon tidak lagi digantungkan kepada parpol peserta Pemilu, tetapi sampai sejauh mana besarnya dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut.³⁵¹

Atas dasar Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 di atas, akhirnya sistem Pemilu 2009 menggunakan *opened list* murni, dimana caleg terpilih adalah caleg yang memperoleh suara terbanyak tanpa lagi harus didasarkan pada BPP dan nomor urut. BPP (sebagaimana pemilu-pemilu sebelumnya) hanya digunakan untuk menentukan jumlah perolehan kursi masing-masing parpol di setiap daerah pemilihan.³⁵²

yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak; Bahwa dengan adanya pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (equality and opportunity before the law) sebagaimana diadopsi dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 D ayat (3) UUD 1945, artinya setiap calon anggota legislatif mempunyai kedudukan dan kesempatan yang sama di hadapan hukum, memberlakukan suatu ketentuan hukum yang tidak sama atas dua keadaan yang sama adalah sama tidak adilnya dengan memberlakukan suatu ketentuan hukum yang sama atas dua keadaan yang tidak sama. Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 214 UU 10/2008 mengandung standar ganda sehingga dapat dinilai memberlakukan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama sehingga dinilai tidak adil.

³⁵¹ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam *Ibid.* Bahwa dengan diberikan hak kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan pilihannya terhadap calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dengan suara terbanyak, di samping memberikan kemudahan kepada pemilih dalam menentukan pilihannya, juga lebih adil tidak hanya bagi calon anggota DPR/DPRD, tetapi juga untuk masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, baik masyarakat yang bergabung sebagai anggota partai politik maupun masyarakat yang tidak bergabung sebagai anggota partai politik peserta Pemilu, karena kemenangan seseorang calon untuk terpilih tidak lagi digantungkan kepada partai politik peserta Pemilu, tetapi sampai sejauh mana besarnya dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut. Dengan demikian, konflik internal partai politik peserta Pemilu yang dapat berimbas kepada masyarakat dapat dikurangi, yang semuanya sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilu yang adil, jujur, dan bertanggung jawab.

³⁵² Indonesia, Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277. Ps. 1 angka 13: *Bilangan Pembagi Pemilihan yang selanjutnya disingkat BPP adalah bilangan yang diperoleh dari hasil pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politik peserta Pemilu dan terpilihnya anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.* Lihat juga Pasal 1 angka 27 UU No.10 Tahun 2008: *Bilangan Pembagi*

Perubahan mendasar lain (selain sistem *opened list* murni) adalah dalam hal penetapan jumlah kursi anggota DPR termasuk pendistribusian kursinya serta penetapan daerah pemilihan. Metode penetapan kursi anggota DPR dan daerah pemilihan selama ini memadukan 2 (dua) pertimbangan, yaitu pertimbangan populasi penduduk dan pertimbangan wilayah mengingat persebaran penduduk Indonesia yang memang tidak merata. Disamping itu, ditengah ancaman disintegrasi bangsa karena pergolakan daerah dengan latar belakang kesukuan dan kedaerahan, keadilan dan pemerataan kursi antar daerah akhirnya harus tetap menjadi pertimbangan utama, sehingga proporsionalitas kursi tetap dapat terjaga. Oleh karena itu, yang selalu menjadi ciri utama Pemilu di Indonesia dalam setiap periodisasi, distribusi kursinya selalu memadukan antara pertimbangan populasi dan wilayah. Namun derajat kekentalan antar kedua pertimbangan tersebut berbeda-beda, kadang lebih kental pertimbangan populasi dan kadang lebih kental pertimbangan wilayah.

Jika didasarkan pada periodisasinya, Pemilu sebelum Perubahan UUD NRI 1945 khususnya Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 dan 1999, proses pendistribusian kursi pertimbangannya lebih kental menggunakan pertimbangan wilayah daripada pertimbangan populasi penduduk. Sebab jumlah kursi anggota DPR di setiap dapil (provinsi) penetapannya disesuaikan dengan jumlah kabupaten/kota di masing-masing provinsi, dimana setiap kabupaten/kota sekurang-kurangnya memiliki 1 (satu) wakil.³⁵³ Sehingga jumlah kursi anggota DPR sama dengan jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, tanpa lagi mempertimbangkan perbedaan populasi penduduk antar kabupaten/kota.

Pemilihan bagi kursi DPR, selanjutnya disebut BPP DPR, adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ambang batas perolehan suara 2,5% (dua koma lima perseratus) dari suara sah secara nasional di satu daerah pemilihan dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu. Pasal 1 ayat 28 UU No.10 Tahun 2008: Bilangan Pembagi Pemilihan bagi kursi DPRD, selanjutnya disebut BPP DPRD, adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu dan terpilihnya anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

³⁵³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan*. No. 15 Tahun 1969. LN No. 58 Tahun 1969, TLN 2914, Ps.5 dan Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, No.3 Tahun 1999, LN No.23 Tahun 1999, TLN 3090, Ps. 3 ayat (1).

Berbeda dengan Pemilu 1955, pertimbangan pendistribusian kursi ke setiap dapil justru lebih didasarkan pada pertimbangan populasi penduduk daripada pertimbangan wilayah. Sebab nilai kursi anggota DPR langsung dipatok kuota sebesar 300 ribu jumlah penduduk.³⁵⁴ Sehingga besarnya kecilnya kursi di masing-masing dapil ditentukan oleh padat tidaknya populasi penduduk di dapil bersangkutan. Namun untuk tetap menjaga proporsionalitas pembagian kursi ke masing-masing dapil agar tidak terlalu terpatok pada jumlah populasi penduduk, Pemilu 1955 tetap memberi batasan jatah kursi per dapil minimal 3 (tiga kursi)³⁵⁵, walaupun dapil tersebut jumlah penduduknya tidak mencapai kuota 3 (tiga) kursi.

Setelah Perubahan UUD NRI 1945, khususnya pada Pemilu 2004, pendistribusi kursi anggota DPR kembali diubah dengan tetap menggunakan pertimbangan populasi penduduk dan wilayah. Seperti halnya Pemilu 1955, Pemilu 2004 juga langsung menetapkan nilai kuota suatu kursi namun bersifat ganda (*double quota*). Bagi daerah yang kepadatan penduduknya tinggi, kuota kursinya sebesar 425 ribu, dan bagi daerah yang tingkat kepadatan penduduknya rendah ditetapkan sebesar 325.000.³⁵⁶ Dari penetapan kuota tersebut, akhirnya jumlah total kursi anggota DPR ditetapkan sebesar 550 (lima ratus lima puluh) kursi.³⁵⁷ Penetapan kuota ganda tersebut memang sangat urgen sebagai upaya mempertahankan perimbangan kursi antar daerah mengingat persebaran penduduk yang tidak merata. Dengan pembedaan kuota yang didasarkan pada kepadatan penduduk rendah dan tinggi, maka daerah yang tingkat kepadatan penduduknya rendah namun wilayahnya luas seperti Kalimantan dan Papua, tetap terjamin

³⁵⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*, No.7 Tahun 1953, LN No.29 Tahun 1953, Ps. 33.

³⁵⁵ Lihat Ibid. Ps. 15. Daerah pemilihan anggota anggota DPR dalam Pemilu 1955 yaitu: Jawa Timur; Jawa Tengah; Jawa Barat; Jakarta Raya; Sumatera Selatan; Sumatera Tengah; Sumatera Utara; Kalimantan Barat; Kalimantan Selatan; Kalimantan Timur; Sulawesi Utara-Tengah; Sulawesi Tenggara-Selatan; Maluku, Sunda-Kecil Timur; Sunda-Kecil Barat; dan Irian Barat.

³⁵⁶ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Penjelasan Pasal 48 ayat (1).

³⁵⁷ Ibid. Ps. 47.

untuk memiliki wakil-wakilnya di DPR dengan jumlah kursi yang tetap proporsional.

Disamping itu, dalam rangka menjaga proporsionalitas kursi per dapil, Pemilu 2004 juga memberikan batasan jatah kursi per dapil seperti Pemilu 1955. Namun jika Pemilu 1955 hanya memberikan batasan minimal, Pemilu 2004 memberikan batasan minimal dan maksimal. Batas minimal kursi 3 (tiga) kursi dan batasan maksimal 12 (dua belas) kursi per dapil.³⁵⁸ Basis dapil ditetapkan provinsi atau bagian provinsi.³⁵⁹ Pada Pemilu 2009, kursi anggota DPR tidak lagi ditetapkan nilai kuotanya seperti Pemilu 2004. Namun dalam hal pembagian dapil masih tetap merujuk pada Pemilu 2004.³⁶⁰ Begitu pula dengan batasan jumlah kursi juga masih sama dengan Pemilu 2004, jatah minimal kursi sama yaitu 3 (tiga) kursi ditambah jatah maksimal 12 (dua belas) kursi.³⁶¹ Perbedaannya, pada Pemilu 2009 jumlah kursi keseluruhan anggota DPR dinaikkan menjadi 560 (lima ratus enam puluh) kursi.³⁶²

4.1.1.2 Lima Negara Dengan Perwakilan Proporsional Daftar Terbuka

Sebagai bahan perbandingan sistem perwakilan proporsional dengan daftar terbuka dapat digambarkan secara garis besar praktik di 5 (lima) negara lain diantaranya: Brasil, Chili, Siprus, Finlandia dan Norwegia. Di Brasil model *opened list* dipraktikkan secara murni, digunakan untuk pemilihan 513 (lima ratus tiga belas) anggota DPR (*Chamber of Deputies*) dengan basis dapil negara bagian dengan total dapil sebanyak 27 (tujuh puluh dua) sesuai dengan jumlah negara bagian Brasil. Jumlah kursi per negara bagian ditentukan oleh tingkat populasi penduduk per-negara bagian dengan ketentuan sekurang-kurangnya 8 (delapan) kursi dan sebanyak-banyaknya 70 (tujuh puluh) kursi dalam satu dapil. Setiap

³⁵⁸ Ibid. Ps. 46 ayat (1) huruf a.

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 22 ayat (3).

³⁶¹ Lihat Ibid. Ps. 46 ayat (1) huruf a dan Ps. 22 ayat (2).

³⁶² Lihat Ibid. Ps. 21.

pemilih diberikan hak untuk memilih parpol atau kandidatnya saja. Semua suara yang diberikan (baik suara parpol maupun suara kandidat) disatukan untuk menentukan jumlah perolehan kursi masing-masing parpol. Alokasi kursi yang diperoleh suatu parpol nantinya akan diberikan kepada kandidat yang memperoleh suara terbanyak.³⁶³

Di Chili model *opened list* digunakan untuk pemilihan 120 (seratus dua puluh) anggota DPR (*Chamber of Deputies*). Yang paling menarik, alokasi kursi per dapil disamakan-ratakan, masing-masing 2 (dua) kursi, sehingga jumlah dapil keseluruhan sebanyak 60 (enam puluh) dapil. Dengan penyama-rataan kursi semua dapil tersebut terlihat Chili lebih menggunakan pertimbangan wilayah daripada jumlah populasi penduduk dalam penetapan distribusi kursi ke masing-masing dapilnya. Karena setiap dapil jumlah kursi dibatasi masing-masing 2 (dua), maka parpol, koalisi parpol maupun perseorangan yang maju sebagai kandidat di dalam “daftar” biasanya hanya berisi paling banyak 2 (dua) kandidat saja per dapil. Kuota untuk kursi pertama ditetapkan sebesar 33,4 persen dari total suara. Jika parpol, koalisi parpol atau perseorangan ingin memenangkan kursi pertama maka harus memperoleh suara terbanyak dan perolehan suaranya minimal harus 33,4 persen atau lebih. Jika pemenangnya adalah parpol atau koalisi parpol maka kursi tersebut akan diberikan kepada kandidatnya yang memperoleh suara terbanyak. Sementara untuk kursi kedua kuotanya ditetapkan jauh lebih tinggi yaitu 66,7 persen dari total suara, sehingga dalam praktik untuk memperebutkan kursi kedua banyak parpol terpaksa membangun koalisi.³⁶⁴

³⁶³ The ACE Electoral Knowledge, *Brazil – Candidate-Centred PR in Presidential System*, http://aceproject.org/ace-en/topics/es/_esy/esy_br diunduh 13 Desember 2010. *The Chamber of Deputies has 513 members who compete in 27 multi-member electoral districts, corresponding to the 26 states and Brasília. Their magnitude is determined by population, subject to the restriction that no state can have fewer than eight or more than 70 representatives. Elections take place under a system of open-list PR. Each voter has one vote to cast, which can be given to a political party or to an individual. Votes given to candidates from each party are pooled and added to the votes received by that party to give a total party vote, which is used to determine the number of seats to be allocated to each party. The candidates with the most votes on each party list win the seats allocated to that party.*

³⁶⁴ The ACE Electoral Knowledge, *Chile – A system Frozen by Elite Interests*, http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_cl diunduh 12 Desember 2010, *In Chile’s bicameral constitutional arrangements, the Chamber of Deputies, the lower house, consists of 120 members elected for a four-year term, two for each of the 60 electoral districts. ...Parties,*

Di Siprus, model *opened list* digunakan untuk pemilihan 56 (lima puluh enam) anggota DPR (*House of Representatives*). Yang paling menarik dari *open list* yang dipraktikkan di Siprus adalah *open list* dikombinasikan dengan sistem preferensial. Gambaran tata cara pemilihannya adalah sebagai berikut: pertama kali pemilih harus memilih parpol, gabungan parpol atau perseorangan. Berikutnya, pemilih memilih kandidatnya. Untuk memilih kandidat ini, pemilih dapat memilih lebih dari 1 (satu) kandidat, karena aturan Pemilu di Siprus pemilih berhak memilih kandidat per 4 (empat) kursi, sehingga jika terdapat 12 (dua belas) kursi di suatu dapil maka pemilih diberi hak untuk memilih 3 (tiga) kandidat pilihannya. Namun jika dapilnya hanya memiliki 3 (tiga) kursi, preferensi hanya diberikan kepada 1 (satu) kandidat saja. Khusus untuk Ketua Parpol atau Pimpinan Koalisi parpol tidak membutuhkan preferensi untuk dipilih. Kursi didistribusikan kepada parpol, gabungan parpol dan kandidat perseorangan yang perolehan suaranya memenuhi quota. Sisa kursi akan dibagikan kepada parpol atau gabungan parpol yang memenangkan setidaknya 1 (satu) kursi di suatu daerah pemilihan.³⁶⁵

Di Finlandia, model *opened list* digunakan untuk pemilihan 200 (dua ratus) anggota DPR (*House of Representatives*) mewakili 15 (lima belas) daerah pemilihan. Setiap daerah pemilihan sekurang-kurangnya 6 (enam) kursi dan

coalitions or independents present lists, normally containing a maximum of two candidates per district, in elections both for the Chamber of Deputies and for the Senate. Voters vote for the candidate of their choice. The first seat goes to whichever list receives the most votes in total: the representative elected is the individual candidate on that list who receives the highest vote. To take both seats, the most successful list must receive twice the number of votes of the second list. This system forces the parties to form electoral coalitions because the effective threshold is very high: 33.4 per cent of the total vote for the top list is required to win one seat. However, a list needs to receive 66.7 per cent of the total vote to be guaranteed both seats.

³⁶⁵ European Election Database, Cyprus, *Parliamentary Elections, Electoral System*, http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/cyprus/parliamentary_elections.html diunduh 13 Desember 2010, *Direct election with party-list proportional representation (open list) and preferential system. Voters first select the list of a single party (or coalition of parties or a single independent candidate) and then, within the list, can mark one preference for every four seats to be filled in their constituency. In the case of constituencies having fewer than three seats, only one preference can be marked. Party leaders or other candidates heading coalitions do not require a preference mark to be elected. Seats are distributed among lists within each constituency by dividing the total number of votes cast for each list by the electoral quota (the largest remainder method using Hare quota). The remaining seats are distributed among the parties or coalitions of parties that won at least one seat in any constituency pursuant to the first distribution...*

sebanyak-banyaknya 34 (tiga puluh empat) kursi. Sebelum 1954, pemilih dapat memilih maksimal 2 (dua) kandidat ditambah 1 (satu) kandidat alternatif. Namun pasca 1954, pemilih hanya diperbolehkan memilih 1 (satu) kandidat saja. Untuk kandidat parpol, sebagaimana *opened list* pada umumnya, tidak ditentukan dari nomor urut, melainkan dari jumlah suara yang diperoleh dari masing-masing kandidat. Untuk memilih kandidat dari parpol, pemilih tinggal memilih nomor calon kandidat yang digantungkan di depan bilik suara. Penghitungan suara dan distribusi kursi menggunakan *D'hond Methode* dimana kandidat yang paling banyak mendapatkan suara yang akan memperoleh kursi setelah sebelumnya ditetapkan kuota nilai suatu kursi.³⁶⁶

Di Norwegia, model *open list* digunakan untuk pemilihan 150 (seratus lima puluh) anggota DPR (*Chamber of Deputies*) yang tersebar di 19 (sembilan belas) dapil yang disesuaikan dengan jumlah kabupaten di Norwegia. Jumlah anggota DPR Norwegia sebenarnya sebanyak 169 (seratus enam puluh sembilan) kursi, namun yang 19 (sembilan belas) kursi dicadangkan untuk diberikan kepada para pemenang yang paling sedikit mendapatkan 4% (empat persen) dari total jumlah suara di di daerah pemilihan masing-masing. Yang menarik dari Norwegia, jumlah kursi per dapil diubah dan ditentukan secara berkala setiap 8 (delapan) tahun sekali disesuaikan dengan perkembangan jumlah populasi dan luas wilayah masing-masing daerah pemilihan. Namun sayangnya, dalam praktik alokasi kursi di Norwegia lebih banyak didasarkan pada luas wilayah daerah

³⁶⁶ The ACE Electoral Knowledge, *Finland: Candidate Choice and Party Proportionality*, http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_fi diunduh 12 Desember 2010. *The Finnish parliament consists of 200 MPs elected from 15 districts. In all districts, except on the Swedish-speaking Åland Islands, the allocation of seats to parties (including electoral alliances) is proportional to the votes following a d'Hondt system of party list Proportional Representation. Before 1954, voters had to choose between candidate lists (a list included a maximum of two candidates and one alternate); later changes to the system mean that it is now possible to vote for one individual candidate only. This change transformed the Finnish electoral system into a rare type of list system, which obliges voting for individual candidates.*

The election of candidates from the party list is not predetermined, but depends entirely on the number of individual votes cast for each candidate. The voter picks the allotted number of his or her candidate (the list of candidates, each with an identifying number, hangs in front of the voter) and writes it down on the ballot. As a result, the election is not exclusively a competition between parties; it is also a competition between single candidates on the party list. Neither is the electorate given the option to vote for a party per se; but only for individual candidates nominated, but not ranked by a party or a non-party list.

pemilihan sehingga sebagian besar kursi tersebar di wilayah-wilayah pedesaan daripada di wilayah perkotaan yang populasi penduduknya lebih padat. Para kandidat oleh masing-masing parpol diberikan nomor urut secara hirarkhis. Namun para pemilih tetap memiliki kebebasan untuk memilih para kandidat tanpa harus terpatok pada nomor urut masing-masing kandidat. Hal menarik lainnya, di Norwegia para pemilih tidak hanya diberi hak memilih kandidat, tetapi juga diberi hak mencoret nama kandidat di kertas suara.³⁶⁷

4.1.1.3 Sistem Perwakilan Proporsional Daftar Terbuka dan Prinsip Kedaulatan Rakyat

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa sistem pemilu yang diatur di Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 yang menganut sistem perwakilan proporsional daftar setengah terbuka (*semi-opened list*) dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 khususnya tentang prinsip kedaulatan rakyat yang diatur di Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, sehingga dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat.

³⁶⁷ Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Norway Parliamentary Election 14 September 2009, OSCE/ODHIR Needs Assessment Mission Report* (Warsaw, 2009), hal.6. For parliamentary elections, 169 deputies are elected in a proportional open list system. Of these, 150 deputies are elected from 19 multi-member constituencies based on the counties of Norway. The number of mandates per constituency is determined every eight years by a formula which gives weight both to the population and to the size of each county. This results in rural constituencies, which are significantly larger in size than the more urban constituencies, being allocated a greater number of seats in parliament than would be the case under an allocation based strictly on population. Some interlocutors noted that this situation challenges the principle of equality of the vote, but it appears to be generally accepted by most of the political parties as a method to ensure that the large part of the country which is lightly populated receives sufficient representation. Mandates are allocated by the County Electoral Committee (CEC) according to the Sainte Laguë modified method.

After the distribution of mandates within constituencies, the remaining 19 seats are distributed among those lists that obtain at least four per cent of total votes cast, to ensure proportionality among parties at national level. These 19 seats are also allocated by the National Electoral Committee (NEC) according to the Sainte Laguë modified method. Under the current legislation, all candidate lists on the ballot for each constituency are presented in a hierarchical manner determined by the political organization nominating the list. Voters may alter the order of candidates on the list or may strike names from the list. Once seats have been allocated to the lists the CEC calculates which candidates receive mandates, according to voter preferences. Several interlocutors noted that this form of open list system has little impact on the final results, due to the large number of personal preference necessary to reorder the list.

Jika dilihat dari praktik negara-negara penganut kedaulatan rakyat yang direlevansikan dengan sistem Pemilu-nya ternyata berbeda-beda, ada yang berbasiskan sistem mayoritas/pluralitas, ada juga yang berbasiskan sistem perwakilan proporsional atau campuran keduanya. Dari negara-negara yang menggunakan sistem perwakilan proporsional (*proportional representation*) dengan metode daftar kumpulan (*list party*), yang menggunakan daftar terbuka (*opened List*) hanya 12 (dua belas) negara yaitu: Brasil, Siprus, Republik Ceko, Denmark, Finlandia, Irak, Norwegia, Swedia, Swiss dan Indonesia sendiri. Sebagian besar negara tetap menggunakan daftar tertutup (*closed list*).³⁶⁸

Dari gambaran singkat diatas dapat diketahui bahwa sebenarnya tidak ada ukuran pasti mengenai sistem pemilu seperti apa yang dinilai paling demokratis dan paling tinggi derajat kedaulatan rakyatnya. Setiap negara berkedaulatan rakyat dalam memahami dan melaksanakan kedaulatan rakyatnya melalui penyelenggaraan pemilu dalam praktiknya berbeda-beda. Perbedaan itu menurut Horowitz diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi sosial dan politik masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik, dan lain-lain. Oleh karena itu, Horowitz menilai wajar jika pilihan atas sebuah sistem pemilu selalu menjadi perdebatan sengit di kalangan partai politik sampai saat ini. Namun, apapun dasar pertimbangannya, biasanya suatu negara dalam memilih dan menetapkan sistem pemilu yang akan dipakai selalu didasarkan pada serangkaian kondisi. Masih menurut Horowitz, sistem pemilu biasanya ditetapkan dengan mempertimbangkan beberapa hal antara lain: (1) Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara; (2) Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih); (3) Memungkinkan pemerintah dapat bertahan; (4) Menghasilkan pemenang mayoritas; (5) Membuat koalisi antar etnis dan antar agama; dan (6) Minoritas dapat duduk di jabatan publik.³⁶⁹

³⁶⁸ Lihat Lampiran tentang Tabel Sistem Pemilihan Umum di 189 Negara.

³⁶⁹ Donald L. Horowitz, "Electoral Systems and Their Goals : A Primer foR Decision-Makers", Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science, Duke University, Durham, North California, January 2003.

Pertimbangan lain dalam memilih sistem pemilu juga diajukan Andrew Reynold, et.al³⁷⁰. Menurut mereka, hal-hal yang patut dipertimbangkan dalam memilih sistem pemilu adalah: perhatian pada representasi; membuat pemilu mudah digunakan dan bermakna; memungkinkan perdamaian; memfasilitasi pemerintahan yang efektif dan stabil; pemerintahan yang terpilih akuntabel; pemilih mampu mengawasi wakil terpilih; mendorong parpol bekerja lebih baik; mempromosikan oposisi legislatif; mampu membuat proses pemilu berkesinambungan; dan memperhatikan standar internasional.³⁷¹

Jika menggunakan pendekatan Horowitz dan Andrew Reynold diatas, sebenarnya sistem pemilu yang paling menjamin terlaksananya kedaulatan rakyat tidak mutlak harus dengan sistem perwakilan proporsional dengan daftar terbuka sebagaimana yang diputus MK, tetapi harus didasarkan pada berbagai pertimbangan yang mendalam sebagaimana yang dilakukan oleh negara-negara lainnya. Disamping itu berdasarkan studi risalah rapat-rapat Perubahan UUD NRI 1945 telah disepakati untuk tidak memuat ketentuan mengenai sistem Pemilu anggota DPR dan DPRD di dalam UUD NRI 1945 karena sifatnya yang dinamis

³⁷⁰ Andrew Reynolds, dkk, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005) hal. 9-14.

³⁷¹ Yang dimaksud perhatian kepada representasi harus memperhatikan kondisi geografis, faktor ideologis, situasi partai politik (sistem kepartaian), dan wakil rakyat terpilih benar-benar mewakili pemilih mereka. Yang dimaksud Pemilu dapat digunakan dengan mudah dan bermakna bahwa pemilu adalah proses yang “mahal” baik secara ekonomi (biaya cetak surat suara, anggaran untuk parpol yang diberikan pemerintah) maupun politik (konflik antar pendukung), agar bisa dimengerti oleh masyarakat awam serta disabel (buta warna, tunanetra, tunadaksa). Yang dimaksud dapat mendamaikan bahwa faktanya masyarakat pemilih punya latar belakang yang berbeda, dan perbedaan ini bisa diperdamaikan melalui hasil pemilihan umum yang memungkinkan untuk itu. Yang dimaksud memfasilitasi pemerintahan yang efektif dan stabil bahwa sistem pemilu mampu menciptakan pemerintahan yang diterima semua pihak, efektif dalam membuat kebijakan. Sistem pemilu yang baik mampu menciptakan pemerintah yang akuntabel. Yang dimaksud pemilih mampu mengawasi wakil terpilih bahwa sistem pemilu yang baik memungkinkan pemilih mengetahui siapa wakil yang ia pilih dalam pemilu, dan si pemilih dapat mengawasi kinerjanya. Yang dimaksud mendorong parpol bekerja lebih baik bahwa sistem pemilu yang baik mendorong partai politik untuk memperbaiki organisasi internalnya, lebih memperhatikan isu-isu masyarakat, dan bekerja untuk para pemilihnya. Yang dimaksud mempromosikan oposisi legislatif bahwa sistem pemilu yang baik mendorong terjadinya oposisi di tingkat legislatif, sebagai bentuk pengawasan DPR atas pemerintah. Yang dimaksud mampu membuat proses pemilu berkesinambungan bahwa sistem pemilu harus bisa dipakai secara berkelanjutan dan memungkinkan pemilu sebagai proses demokratis yang terus dipakai untuk memilih para pemimpin. Dan yang dimaksud memperhatikan standar internasional misalnya isu HAM, lingkungan, demokratisasi, dan globalisasi ekonomi. Lihat *Ibid*.

mengikuti proses dan dinamika politik masyarakat. Oleh karenanya sistem pemilu disepakati sebagai *opened legal system* yang diserahkan pengaturannya kepada undang-undang sehingga dapat diubah sewaktu-waktu mengikuti dinamika politik yang berkembang.

Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 yang menetapkan sistem pemilu yang paling sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebenarnya merupakan bentuk penafsiran kontekstual yang dilakukan oleh MK, bukan tekstual (*original intent*). Penafsiran kontekstual ini menurut Levent Gönenç mengutip John Elster dan Stephen Holmes disebut sebagai *backdoor constitutional amendment* (amandemen konstitusi melalui pintu belakang) dimana MK telah menyerobot kewenangan MPR sebagai satu-satunya lembaga negara yang bisa mengamandemen konstitusi.³⁷²

Penafsiran konstitusi yang begitu lentur (*arbitrary interpretation*) karena menggunakan penafsiran kontekstual disadari atau tidak telah membuat kedudukan MK lebih tinggi (*supreme*) daripada konstitusi. Tidak ada perbedaan kedudukan karena keduanya telah menjelma menjadi satu-kesatuan. Sehingga MK tidak dapat lagi disebut sebagai pengawal konstitusi seperti yang dikehendaki Kelsen sebagai penggagas pertama kali keberadaan MK di dunia, karena antara yang mengawal dan dikawal telah melebur menjadi satu. Padahal, dalam konteks prinsip supremasi konstitusi menurut Kelsen, pengawal harus patuh dan berkedudukan lebih rendah daripada yang dikawal.³⁷³

Penafsiran MK yang begitu lentur tersebut sebenarnya dapat memicu potensi konflik antar lembaga negara. Menurut Levent Gönenç, konflik antara MK dan lembaga tinggi negara lainnya sering terjadi di negara-negara demokrasi baru. Banyak negara paska komunis seperti Kazakstan, Belarus, Rumania, Bulgaria, Slovakia dan Rusia, hakim konstitusinya telah menjadi aktor yang sangat berkuasa (*supreme*), sehingga melahirkan pertarungan terus menerus antara

³⁷² Levent Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post Communist Countries* (Kluwer Law International: Hague, 2002), hal. 254

³⁷³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (The Law Book Exchange, Ltd: New Jersey, 2007), hal.156

MK dan lembaga tinggi negara lain yang berpuncak pada pengekanan kewenangan MK baik melalui amandemen konstitusi maupun amandemen UU MK itu sendiri.³⁷⁴

Di Afrika Selatan misalnya, pengekanan MK dilakukan dengan 2 (dua) cara, eksternal dan internal. Eksternal dilakukan dengan mengamandemen kewenangan MK yang diatur di dalam konstitusi, dan cara internal dilakukan dengan mengganti hakim MK atas rekomendasi *Service Commission* (di Indonesia semacam Komisi Yudisial) yang menyatakan bahwa hakim tersebut memang tidak layak (tidak kompeten).³⁷⁵

Tentunya konflik antara MK dan lembaga tinggi negara lain khususnya MPR dan DPR tidak diharapkan terjadi jika saja MK dapat kembali menempatkan posisinya sebagai *negative legislator* dan menggunakan *original intent* dalam menafsirkan konstitusi. Dan jika saja pendekatan *original intent* digunakan MK dalam menguji konstiusionalitas sistem pemilu anggota DPR dan DPRD yang diatur di dalam UU No.10 Tahun 2008, seharusnya tidak akan diputus inkonstitusional karena sistem pemilu tersebut oleh konstitusi (sesuai dengan hasil kajian risalah) disepakati sebagai kebijakan hukum bersifat terbuka (*opened legal system*) yang pengaturannya diserahkan kepada undang-undang. Dan sistem pemilu anggota DPR dan DPRD pada Pemilu 2009 adalah sistem pemilu yang — terlepas setuju atau tidak— adalah sistem pemilu yang telah disepakati oleh representasi politik di parlemen bersama pemerintah dengan segala pertimbangannya, dan telah ditetapkan dengan undang-undang. Dan kembali mengacu pada pendekatan Horowitz dan Andrew Reynolds pertimbangan-pertimbangan sistem pemilu antar satu negara pastilah berbeda-beda sehingga tidak ada satupun sistem pemilu yang dapat dikatakan paling demokratis ataupun paling menjamin prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Sehingga sistem pemilu 2009 terlepas dari perdebatan derajat demokrasi, harus disepakati dan dilaksanakan

³⁷⁴ Ibid. hal.254-272

³⁷⁵ Ziyad Motala dan Cyril Ramaphosa, *Constitutional Law, Analysis and Cases* (Oxford University Press, 2002), hal.143

karena sistem tersebut telah dipilih oleh DPR dan Pemerintah sebagai lembaga negara pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang.

Di lain pihak, Putusan MK —disadari atau tidak— telah memfinalisasi sistem Pemilu anggota DPR dan anggota DPRD dengan sistem Perwakilan Proporsional Daftar Terbuka sebagai satu-satunya sistem pemilu yang konstitusional, berkeadilan dan menjamin prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Padahal ukuran keadilan dan kedaulatan rakyat dalam setiap negara mengikuti dinamika perkembangan politik masyarakat di masing-masing negara termasuk Indonesia, sehingga tidak ada dalam sejarah negara-negara sistem pemilu yang bersifat ajeg, melainkan dinamis dan terus berubah. Putusan MK secara tidak langsung telah memutus dinamika politik yang berkembang di Indonesia, karena rakyat beserta wakilnya di DPR tidak lagi memiliki pilihan politik untuk menentukan sistem pemilu apa yang menurut mereka terbaik dan sesuai dengan perubahan politik pada masanya, kecuali melalui perubahan UUD NRI 1945 di MPR.

4.1.2 Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah

4.1.2.1 Sistem Distrik Berwakil Banyak

Berdasarkan ketentuan Pasal 22C UUD NRI 1945, anggota DPD dipilih dari setiap provinsi dimana setiap provinsi jumlahnya sama, dan jumlah anggota DPD tidak boleh melebihi sepertiga jumlah anggota DPR. Dan berdasarkan Pasal 22E ayat (4) UUD NRI 1945 peserta pemilu anggota DPD ditetapkan berangkat dari jalur perseorangan. Jumlah kursi anggota DPD diatur lebih lanjut di dalam UU No.12 Tahun 2003 (Pemilu 2004) dan UU No.10 Tahun 2008 (Pemilu 2009) yang menetapkan jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi sebanyak 4 (empat) orang wakil.³⁷⁶

Jika merujuk pada ketentuan di atas, sistem pemilu yang lazim dikenal dalam peta sistem Pemilu adalah *Single Non Transferable Vote* (SNTV). SNTV

³⁷⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 52.

sebenarnya sama dengan sistem *First Past The Post* (FPTP) karena basisnya sama-sama distrik. Perbedaannya jika FPTP hanya memilih 1 (satu) wakil dalam satu distrik karena masing-masing distrik hanya memperebutkan 1 (satu) kursi, maka SNTV memilih lebih dari 1 (satu) wakil karena kursi yang diperebutkan di tiap distrik lebih dari satu, oleh karena itu di dalam UU No.10 Tahun 2009 sistem Pemilu anggota DPD diperkenalkan sebagai ...*sistem distrik berwakil banyak*.³⁷⁷

Untuk memperebutkan 4 (empat) kursi di masing-masing distrik (provinsi), kandidat terpilih adalah kandidat yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga dan keempat. Jika perolehan suara kandidat terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka kandidat yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.³⁷⁸

Sesuai dengan fungsi DPD sebagai wakil daerah (wilayah) maka syarat seorang kandidat yang hendak mencalonkan diri harus berdomisili di daerah (Provinsi) bersangkutan. UU No.12 Tahun 2003 menetapkan kandidat harus berdomisili paling sedikit 3 (tiga) tahun berturut-turut, atau paling tidak pernah berdomisili di provinsi bersangkutan paling sedikit 10 (sepuluh) tahun.³⁷⁹

Di dalam UU Pemilu yang baru (UU No.10 Tahun 2008), syarat domisili ini dihapus sehingga seorang kandidat tidak lagi harus berdomisili atau pernah berdomisili di provinsi tempat kandidat mencalonkan diri. Penghapusan ini kemudian di *judicial review* oleh DPD ke Mahkamah Konstitusi (MK), dan MK mengabulkannya melalui Putusannya No.10/PUU-VI/2008 yang menyatakan bahwa syarat “domisili di provinsi” untuk calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, sehingga seharusnya dimuat sebagai rumusan norma yang eksplisit dalam Pasal 12 dan

³⁷⁷ *Ibid.* Ps. 5 ayat (2).

³⁷⁸ *Ibid.* Ps. 215 dan Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Ps. 109.

³⁷⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Ps. 63 huruf a.

Pasal 67 UU No. 10 Tahun 2008.³⁸⁰ Oleh karena itu MK memutus Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10 Tahun 2008 merupakan “konstitusional bersyarat” (*conditionally constitutional*), sepanjang dibaca (ditafsirkan) memasukkan syarat domisili di provinsi yang diwakilinya bagi calon anggota DPD. Sehingga dengan Putusan MK tersebut dalam Pemilu 2009 syarat domisili tetap diberlakukan.

Dalam hal ketentuan kepesertaan Pemilu anggota DPD, Pasal 22E ayat (4) UUD NRI 1945 telah menetapkan harus berangkat dari jalur perseorangan. Pada Pemilu 2004 dipraktikkan dengan pemberlakuan syarat dukungan awal dari pemilih yang harus dimiliki kandidat dengan bukti dukungan berupa *foto copy* Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau identitas lain yang sah. Pada Pemilu 2009, selain *foto copy* KTP ditambah dengan daftar dukungan yang dibubuhi tandatangan atau cap jempol pemilih. Untuk provinsi yang berpenduduk 1 (satu) juta dukungan minimal seribu orang pemilih; untuk provinsi di atas 1 (satu) juta s/d 5 (lima) juta dukungan minimal 2 (dua) ribu pemilih; untuk provinsi di atas 5 (lima) juta s/d 10 (sepuluh) juta dukungan minimal 3 (tiga) ribu pemilih; untuk provinsi di atas 10 (sepuluh) juta s/d 15 (lima belas) juta dukungan minimal 4 (empat) ribu pemilih; dan untuk provinsi di atas 15 (lima belas) juta dukungan minimal 5 (lima) ribu pemilih. Pada Pemilu 2004, dukungan harus tersebar sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi bersangkutan,³⁸¹ dan pada Pemilu 2009 sebaran dukungan diperluas sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota.³⁸²

Dalam kaitannya dengan kandidat anggota DPD yang berangkat dari jalur perseorangan di atas, awalnya masih memunculkan perdebatan wacana tentang apakah yang dimaksud perseorangan hanya menyangkut kepesertaannya saja

³⁸⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No.10/PUU-VI/2008.

³⁸¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Ps. 11 dan Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 13.

³⁸² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 13 ayat (2).

dimana partai politik tidak boleh menjadi peserta, ataukah perseorangan diartikan lebih luas lagi dimana kandidat perseorangan yang hendak menjadi peserta Pemilu anggota DPD tidak boleh menjadi partisan, anggota atau pengurus partai politik. Perdebatan ini selesai ketika UU No.12 Tahun 2003 memberikan persyaratan bahwa kandidat anggota DPD tidak boleh sebagai pengurus partai politik saja sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.³⁸³ Artinya, diluar pengurus parpol (anggota atau simpatisan parpol) tetap bisa maju sebagai kandidat DPD.

Pada Pemilu 2009, ketentuan ini dihapus ketika UU Pemilu yang baru (UU No.10 Tahun 2008) ditetapkan, sehingga calon anggota DPD dapat berlatar belakang simpatisan, anggota atau pengurus suatu parpol sekalipun. Penghapusan ketentuan ini sempat dimohonkan *judicial review* ke MK oleh DPD. Namun MK dalam putusannya No.10/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa syarat “bukan pengurus dan/atau anggota partai politik” untuk calon anggota DPD yang dimohonkan DPD bukan merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sehingga tidak merupakan syarat untuk menjadi calon anggota DPD yang harus dicantumkan dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008.³⁸⁴ Sehingga pada Pemilu 2009, simpatisan, anggota maupun pengurus parpol dapat maju sebagai kandidat anggota DPD.

4.1.2.2 Tiga Negara dengan Sistem Distrik Berwakil Banyak

Sebagai perbandingan, selain Indonesia beberapa negara juga menerapkan sistem SNTV dengan varian yang berbeda-beda, diantaranya: Afghanistan, Yordania dan Thailand. Di Afganistan sistem SNTV digunakan untuk memilih 249 (dua ratus empat puluh sembilan) kursi anggota DPR (*Wolesi Jirga*) dengan basis daerah pemilihan provinsi. Sistem ini pertama kali dilaksanakan pada Pemilu 2005. Berbeda dengan Indonesia, jumlah kursi masing-masing provinsi di

³⁸³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Ps. 63 huruf b.

³⁸⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No.10/PUU-VI/2008.

Aghanistan berbeda-beda karena SNTV digunakan untuk memilih perwakilan rakyat (perwakilan politik) bukan perwakilan daerah (wilayah), sehingga penetapan kursinya di masing-masing dapil didasarkan pada populasi penduduk, bukan wilayah. Sistem SNTV di Afghanistan ini banyak dikritik karena dinilai telah menghambat dan melemahkan keberadaan partai-partai politik. Sebab sistem SNTV menghendaki kandidat yang maju berangkat dari perseorangan, bukan dari parpol. Disamping itu, model SNTV ini membuat banyaknya suara yang hangus tidak terkonversi menjadi kursi yang totalnya mencapai 4,5 juta suara, dan suara yang terkonversi hanya sebesar 2 juta suara (32%), bahkan untuk kandidat terpilih hanya mampu memperoleh 0,54% dari total suara.³⁸⁵

Di Yordania, SNTV digunakan untuk memilih 110 (seratus sepuluh) anggota DPR (*Chamber of Deputies*) yang terbagi ke dalam 20 (dua puluh) daerah pemilihan. Setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi antara 3 (tiga) sampai 9 (sembilan) kursi DPR. SNTV di Yordania dipraktikkan pertama kali pada Pemilu 1993 setelah sebelumnya menerapkan sistem *Block Vote* (BV). Digunakannya sistem BV (sebelum SNTV) sebagai akibat pelarangan partai politik di Yordania sejak tahun 1960-an. Sebagaimana diketahui, sistem BV hampir sama dengan FPTP (distrik), perbedaannya jika sistem distrik, pemilih hanya memilih 1 (satu) wakil saja, untuk sistem BV pemilih dapat memilih kandidat sebanyak jumlah kursi yang diperebutkan di setiap distrik. Pada tahun 1993, sistem BV kemudian

³⁸⁵ Lihat John W. Warnock, *Crushing Democracy in Afganistan*, <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=13611> diunduh 12 Desember 2010, *The election for the new parliament was worse. While 34 political parties petitioned the government for an electoral system based on proportional representation, this was rejected. Instead, the U.S. government and President Karzai decreed the Single Non-Transferable Vote (SNTV) system where only individuals could run for office and there would be no party identification or party lists. There were 2,800 candidates. Voter turnout for these elections was much lower, in Kabul only 30%. Voters were confronted by many candidates with no political identification. The SNTV electoral system proved to be profoundly anti-democratic. As Andrew Reynolds points out, the winning candidates received just 2 million votes or 32% of the total. The losing candidates received 4.5 million votes or around two-thirds of the total.*

Lihat juga Aghan 2010, *Aghan 2010 Basics, Single Non Transferable Vote (SNTV)*, <http://afghan2010.com/resource/afghan-2010-basics-single-non-transferable-vote-sntv> diunduh 12 Desember 2010, *The system is criticized because it can lead to undemocratic results where candidates can win with a fraction of the total vote. In the 2005 Wolesi Jirga elections, one candidate won with 0.54 per cent of the total vote. It also fails to promote the development of political parties as candidates are listed as individuals and not as members of parties.*

diubah menjadi sistem SNTV. Antara sistem BV dan SNTV ini kesamaannya terletak pada kandidatnya yang sama-sama berangkat dari calon perseorangan. Perbedaannya terletak pada hak pilih para pemilih. Jika sistem BV pemilih boleh memilih kandidat sejumlah kursi yang diperebutkan sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dalam SNTV pemilih hanya boleh memilih 1 (satu) kandidat saja. Oleh karena itu Yordania mengenalkan sistem SNTV ini dengan istilah “*one man one vote*”.³⁸⁶

Di Thailand, SNTV digunakan untuk memilih anggota Senat (*Wuthisapha*). Jumlah anggota Senat Thailand totalnya sebanyak 150 (seratus lima puluh) kursi, namun yang dipilih langsung melalui pemilu hanya 76 (tujuh puluh enam) kursi saja, disesuaikan dengan jumlah provinsi di Thailand. Masing-masing provinsi mendapatkan alokasi kursi yang sama sebanyak 1 (satu) kursi. Sisanya sebanyak 74 (tujuh puluh empat) kursi dipilih dan ditetapkan sendiri oleh Komite Pemilihan Senat (sebut KPU) yang diambil dari calon-calon yang berangkat dari latar belakang golongan, diantaranya akademisi, publik, swasta, profesional, dan golongan-golongan lainnya. Walaupun pencalonan Senator

³⁸⁶The ACE Electoral Knowledge, *Jordan: Electoral System Design in The Arab World*, http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_jo diunduh 14 Desember 2010. *The electoral system issue has become the focus of one of the most heated and controversial debates in Jordan since multi-party politics was re-introduced by King Hussein. The November 1989 general election was conducted in an environment where political parties were banned, as had been the case since the early 1960s, but Muslim Brotherhood and pro-monarchist independents were easy to identify. For these elections, the first competitive ones for nearly thirty years, Jordan used the Block Vote electoral system, which the British had utilised in the territory in the immediate post-war period, to elect their 80-member legislature. Out of these seats, eight were reserved for Christians and another three for Circassians, see Representation of Minorities.*

The country was divided into 20 constituencies, returning from two to nine MPs each, but the disparity in size between constituencies returning the same number of MPs was considerable. For example, both the Fifth District of Al-Assima and the constituency of Maan returned five members to the House of Deputies, but the Al-Assima district had over twice as many registered voters.

It was for this reason that a new electoral system was introduced by Royal decree for the 1993 general elections; but at the same time Hussein lifted the ban on political parties, and this led to the emergence of a formal Islamic Action Front Party. Believing (probably correctly) that most Jordanian voters felt loyalty to family and kin first and to political ideology second, Hussein decided to maintain the multi-member districts but change the law to one where voters could only choose one candidate in their district. Thus, in a somewhat accidental manner, Jordan adopted the Single Non-Transferable Vote (SNTV). In the Jordanian context SNTV is called "one man, one vote", even though this terminology in other countries is primarily used to indicate the fundamental principle of equality between voters rather than a particular electoral system.

berangkat dari perseorangan, namun dalam praktik sebagian besar calon merupakan kader-kader partai-partai politik.³⁸⁷

3.1.3 Sistem Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Sistem pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, Indonesia menggunakan sistem *Two Round System* (TRS). Sistem ini di Indonesia lebih dikenal dengan nama “sistem dua putaran” karena pemilu dilaksanakan dalam 2 (dua) tahap.³⁸⁸ Dalam praktiknya, TRS di masing-masing negara cukup variatif. TRS yang paling umum digunakan banyak negara adalah TRS yang putaran keduanya diikuti oleh kandidat yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua di putaran pertama. Model TRS seperti ini biasa disebut dengan *majority run-off* karena sudah pasti di putaran kedua akan dihasilkan suara mayoritas bulat (50%+1). Yang agak berbeda adalah Perancis, karena di dalam putaran kedua, kandidat yang ikut serta adalah kandidat yang memperoleh lebih dari 12,5% suara di putaran pertama. Di dalam putaran kedua tersebut, siapapun yang memenangkan suara terbanyak walaupun tidak mencapai 50% + 1 (mayoritas) otomatis menjadi kandidat terpilih.³⁸⁹ Negara-negara yang saat ini menggunakan sistem TRS adalah Perancis, Republik Afrika Tengah, Kongo, Gabon, Mali, Mauritania, Togo, Mesir, Haiti, Iran, Kiribati, Vietnam, Belarusia, Kyrgyztan, Turkmenistan, dan Uzbekistan.³⁹⁰

Kelebihan dari sistem TRS paling tidak akan memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengubah pilihannya di putaran kedua. Disamping itu,

³⁸⁷ Inter-Parliamentary Union, *Thailand Wuthisapha (Senate), Last Election*, http://www.ipu.org/parline/reports/2312_E.htm diunduh 14 Desember 2010. *The new Constitution adopted in August 2007 reduced the statutory number of Senate members from 200 to 150, of whom 76 are directly elected (one from each of the 76 provinces). National and provincial committees comprising bureaucrats and judicial officials select the rest of the members. Although the new Senate is a non-partisan body, many candidates for the 76 directly elected seats were reportedly backed by political parties.*

³⁸⁸ Ibid. hal.52

³⁸⁹ Lihat France Diplomatie, *Election in France, Conduct of Elections in France*, http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france_159/institutions-and-politics_6814/elections-in-france_5454/index.html, diunduh 11 Juli 2010

³⁹⁰ Andrew Reynolds et.al. *Op.Cit.* hal. 54-55

dengan adanya putaran kedua akan memungkinkan bersatunya kepentingan yang berbeda, yang awalnya suaranya terpecah-pecah pada putaran pertama kemudian terakumulasi kepada satu kandidat di putaran kedua. Kelemahan dari TRS adalah tidak mendukung penyelenggaraan pemilu yang efektif dan efisien karena dengan adanya putaran kedua akan membuat penyelenggara pemilu bekerja dua kali dan pembiayaan pemilu yang akan memakan anggaran cukup besar.³⁹¹

Sistem TRS dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) di Indonesia diatur di dalam ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945. Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi. Jika tidak ada calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka dilakukan Putaran Kedua yang diikuti oleh calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Di dalam putaran kedua tersebut, calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.³⁹²

TRS yang dipraktikkan dalam Pilpres di Indonesia sebenarnya adalah sistem TRS yang telah dimodifikasi. Sebab sebagaimana umumnya TRS, kandidat terpilih sebenarnya cukup dengan memenangi pemilihan dengan perolehan suara 50% + 1. Namun di Indonesia masih disertai syarat tambahan yaitu kandidat harus memperoleh suara minimal 20% (dua puluh persen) di setengah atau lebih jumlah provinsi. Jika tidak, maka putaran kedua baru dilaksanakan dengan peserta kandidat yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua.

Jika ditinjau dari risalah rapat-rapat Perubahan UUD 1945, lahirnya syarat tambahan tersebut dilatarbelakangi oleh kekhawatiran atas ketidak-merataan persebaran penduduk Indonesia yang terpusat di Pulau Jawa, sehingga dikhawatirkan akan terjadi *bias* Jawa dimana kandidat terpilih peluangnya lebih

³⁹¹ Ibid. hal. 56

³⁹² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Ps. 6A.

besar kandidat yang berasal dari Jawa dibandingkan luar Jawa.³⁹³ Oleh karena itu dengan adanya syarat tambahan persebaran suara di tiap provinsi akan membuat perolehan suara lebih berimbang antar provinsi (pertimbangan perimbangan wilayah).³⁹⁴

Dalam hal pencalonan, berdasarkan Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pada Pemilu 2004, syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15 (lima belas) persen dari jumlah kursi DPR atau 20 (dua puluh) persen dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.³⁹⁵ Ketentuan ini dalam Pemilu 2009 dinaikkan menjadi 20 (dua puluh) persen dari jumlah kursi DPR atau 25 (dua puluh lima) persen dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.³⁹⁶ Kenaikan prosentase tersebut lebih didasarkan pada upaya penyederhanaan penyelenggaraan Pilres (dengan harapan jumlah pasangan calon yang mampu mendaftar relatif lebih kecil), serta upaya memperbesar derajat legitimasi dari masing-masing pasangan calon karena didukung oleh suara rakyat yang lebih besar.

4.2 Menuju Sistem Multipartai Sederhana

Sejak awal kemerdekaan, Indonesia sebenarnya telah menganut sistem multi partai yang ditandai dengan hadirnya 25 partai politik. Hal ini ditandai dengan Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat

³⁹³ Lihat Bab III.

³⁹⁴ Lihat Bab III.

³⁹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Ps. 5 ayat (4).

³⁹⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 9.

Pemerintah tanggal 3 November 1945. Menjelang Pemilihan Umum 1955 jumlah parpol meningkat hingga 29 parpol ditambah peserta perseorangan.³⁹⁷

Pada masa diberlakukannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dalam upaya menyelamatkan perpecahan ditingkatan parpol karena konflik ideologi yang semakin meruncing, sistem kepartaian Indonesia mulai dilakukan penyederhanaan dengan ditetapkannya Penpres No. 7 Tahun 1959 dan Perpres No. 13 Tahun 1960 yang mengatur tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran partai-partai. Dan pada tanggal 14 April 1961 kemudian diumumkan hanya 10 (sepuluh) partai saja yang mendapatkan pengakuan dari pemerintah, yaitu: PNI, NU, PKI, PSII, PARKINDO, Partai Katholik, PERTI MURBA dan PARTINDO. Namun, setahun sebelumnya pada tanggal 17 Agustus 1960, PSI dan Masyumi telah terlebih dahulu dibubarkan.³⁹⁸

Dengan berkurangnya jumlah parpol dari 29 (dua puluh sembilan) parpol menjadi 10 (sepuluh) parpol tersebut, tidak berarti konflik ideologi di tingkatan rakyat dan dalam kehidupan politik dapat berkurang. Untuk mengatasi hal tersebut diselenggarakan pertemuan parpol di Bogor pada tanggal 12 Desember 1964 yang menghasilkan "Deklarasi Bogor."³⁹⁹

Pada masa Orde Baru yang ditandai dengan dibubarkannya PKI pada tanggal 12 Maret 1966, maka dimulai suatu usaha pembinaan terhadap partai-partai politik. Pada tanggal 20 Pebruari 1968 sebagai langkah peleburan dan penggabungan ormas-ormas Islam yang sudah ada tetapi belum tersalurkan aspirasinya maka didirikanlah Partai Muslimin Indonesia (PARMUSI) dengan massa pendukung dari Muhammadiyah, HMI, PII, Al Wasliyah, HSBI, Gasbindo, PUI dan IPM.⁴⁰⁰

Selanjutnya pada tanggal 9 Maret 1970, terjadi pengelompokan partai dengan terbentuknya Kelompok Demokrasi Pembangunan yang terdiri dari PNI,

³⁹⁷ Herbert Faith, *The Indonesian Elections of 1955*, (Jakarta: KPG, 1999), hal. 84-85

³⁹⁸ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2005), hal. 106

³⁹⁹ Ibid.

⁴⁰⁰ Ibid.

Partai Katholik, Parkindo, IPKI dan Murba. Kemudian tanggal 13 Maret 1970 terbentuk kelompok Persatuan Pembangunan yang terdiri atas NU, PARMUSI, PSII, dan Perti. Serta ada suatu kelompok fungsional yang dimasukkan dalam salah satu kelompok tersendiri yang kemudian disebut Golongan Karya. Dengan adanya pembinaan terhadap parpol-parpol dalam masa Orde Baru maka terjadilah perampangan parpol sebagai wadah aspirasi rakyat saat itu melalui UU No.3 Tahun 1975, sehingga pada akhirnya dalam Pemilu 1977 terdapat 3 (tiga) kontestan, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) serta satu Golongan Karya (Golkar).⁴⁰¹ Hingga Pemilu 1997, peserta pemilu tetap hanya terdiri dari 2 (dua) parpol dan 1 (satu) Golkar. Dan selama masa pemerintahan Orde Baru tersebut, Golkar selalu memenangkan Pemilu karena memang sengaja dibentuk sebagai mesin politik penguasa saat itu.⁴⁰²

Pada masa reformasi, pembatasan partai politik dicabut melalui Ketetapan MPR No.XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Salah satu ketentuan yang diubah adalah Pasal 3 ayat (1) yang semula menyatakan bahwa pemilu diikuti oleh tiga organisasi kekuatan politik, yaitu Golongan Karya, PDI dan PPP, diubah menjadi: *Pemilihan umum ...diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.*⁴⁰³

Untuk menindaklanjuti Ketetapan MPR tersebut, Pemerintah kemudian menetapkan UU No.2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang tidak lagi membatasi pendirian parpol, sehingga sejak tahun 1999 Indonesia kembali menganut sistem multi-partai seperti pada masa Pemilu 1955.⁴⁰⁴ Tahun 1999

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Ibid.

⁴⁰³ Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. No.XIV/MPR/1998.

⁴⁰⁴ Pengertian sistem multi partai yang dimaksud menggunakan pendekatan yang didasarkan pada jumlah partai politik di suatu negara, yang dalam kacamata Duverger sistem multi

kemudian menjadi era baru sistem multi partai di Indonesia. Syarat pembentukan partai politik dibuat sedemikian mudah karena untuk mendirikan sebuah parpol cukup dengan mengumpulkan 50 (lima puluh) orang yang berusia di atas 21 (dua puluh satu) tahun.⁴⁰⁵

Dibukanya kembali era multipartai ternyata memang memberikan dampak signifikan bagi demokrasi di Indonesia. Menjelang Pemilu 1999 tercatat telah terdapat 141 Parpol yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM (sekarang Kementerian Hukum dan HAM). Dari jumlah tersebut, 106 Parpol melanjutkan pendaftaran ke Komisi Pemilihan Umum (KPU), namun hanya 60 Parpol yang dinyatakan layak mengikuti verifikasi. Hasil akhir verifikasi Tim 11 KPU menetapkan hanya 48 Parpol saja yang lolos sebagai peserta Pemilu 1999.⁴⁰⁶

Tingginya parpol peserta Pemilu pada Pemilu 1999 tersebut disatu sisi menunjukkan semakin tingginya kesadaran politik masyarakat menuju proses demokratisasi kenegaraan yang lebih baik. Namun di sisi lain, banyaknya parpol peserta pemilu membuat Indonesia mengarah kepada “sistem ultra multi partai” yang justru berkontradiksi dengan penguatan sistem pemerintahan presidensial yang dibangun selama proses Perubahan UUD 1945. Sebab sebagaimana ciri sistem pemerintahan presidensial di semua negara, selalu diikuti dengan sistem kepartaian (multi partai) yang sederhana dalam rangka menghindari fragmentasi parlemen demi menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁰⁷

Tidak sedikit penelitian yang membuktikan bahwa sistem presidensial akan lebih solid dibangun di atas sistem kepartaian sederhana. Makin rumit dan makin banyak partai politik, maka akan makin terpolarisasi dukungan pemerintah,

partai tersebut dapat berbentuk *tripartism*, *quadri-partism* dan bisa juga *polypartism* seperti di Indonesia karena jumlahnya melebihi empat partai politik. Lihat Maurice Duverger, *Political Parties, Their Organization and Activity in The Modern State* (London: Methuen & Co.Ltd, 1959) hal. 234

⁴⁰⁵ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*, No.2 Tahun 1999, LN. No.22 Tahun 1999, TLN 3089, Ps. 2 ayat (1): *Sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk Partai politik.*

⁴⁰⁶ Komisi Pemilihan Umum, http://www.kpu.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=4917 diunduh 15 Desember 2010.

⁴⁰⁷ Sutradara Ginting, *Penyederhanaan Sistem Kepartaian Secara Demokratis* (Jakarta, 2005) hal.1

dan makin besar potensi hadirnya sistem pemerintahan terbelah (*divided government*). Yaitu sistem pemerintahan yang presidennya tidak mendapatkan dukungan memadai di parlemen, sehingga menjadi presiden minoritas (*minority presidentialism*). Intinya, partai yang terlalu banyak justru menghadirkan inflasi parpol, serta justru berbahanya bagi nilai urgensi parpol itu sendiri.⁴⁰⁸

Pada masa perubahan UUD 1945 (1999-2002), keberadaan partai politik dan sistem kepartaian memang luput dari pembahasan karena tidak menjadi salah satu agenda perubahan. Namun demikian, Pemerintah dan DPR tetap terlihat memiliki kesadaran dan kehendak yang sama untuk menyusun sistem multi partai yang lebih sederhana dalam rangka mendukung penguatan sistem presidensial. Kesadaran dan kehendak ini sebenarnya telah terbangun sejak Pemilu 1999 yang ditandai diberlakukannya ambang batas (*threshold*) 2% (dua persen) bagi parpol untuk mengikuti pemilu selanjutnya. Hal tersebut tertuang di Pasal 39 ayat (3) UU No.3 Tahun 1999:

Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya. Partai Politik harus memiliki sebanyak 2 % (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah propinsi dan di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum.

Paska Perubahan UUD 1945, upaya untuk membangun sistem multi partai sederhana terus menguat. Paling tidak upaya tersebut telah dipraktikkan ke dalam 2 (dua) cara, yaitu: pengetatan syarat pendirian partai politik dan pengetatan syarat partai politik sebagai peserta pemilu, serta pemberlakuan ambang batas (*threshold*).

4.2.1 Pengetatan Syarat Pendirian Partai Politik dan Keikutsertaan Partai Politik Dalam Pemilu

Pengetatan syarat pendirian partai politik dilakukan melalui penetapan UU No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (mencabut dan menggantikan UU No.2 Tahun 1999) dengan menambah ketentuan syarat minimal kepengurusan Partai

⁴⁰⁸ Denny Indrayana, *Negara antara ada dan tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan* (Kompas Media Nusantara: Jakarta, 2008) hal.180

Politik. Jika di UU No.2 Tahun 1999 syarat pendirian partai politik hanya dengan memberikan ketentuan didirikan oleh 50 (lima puluh) orang dan berusia di atas 21 (dua puluh satu) tahun, maka di dalam UU No.31 Tahun 2002 syarat tersebut ditambah dengan syarat kepengurusan dimana parpol harus memiliki kepengurusan 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.⁴⁰⁹

Untuk syarat parpol peserta pemilu juga dilakukan dengan cara menaikkan jumlah kepengurusan ditingkat provinsi dan kabupaten/kota. Jika pada Pemilu 1999 syaratnya parpol harus memiliki kepengurusan di lebih dari $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi, dan kepengurusan di lebih dari $\frac{1}{2}$ (setengah) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi.⁴¹⁰ Pada Pemilu 2004 diperketat dengan memperluas cakupan kepengurusan parpol yaitu sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi, dan $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi tersebut. Disamping itu juga diberikan syarat tambahan lain yaitu harus memiliki anggota minimal 1.000 (seribu) orang atau $\frac{1}{1.000}$ (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Anggota (KTA) parpol, dan harus mempunyai kantor tetap.⁴¹¹

Pengetatan syarat-syarat pendirian parpol yang diatur di dalam UU UU No.31 Tahun 2002 ternyata tetap tidak dapat membendung pendirian partai politik, karena partai-partai politik yang didirikan terus meningkat. Jika pada tahun 1999 tercatat baru terdapat 141 Parpol di di Depkeh HAM, maka pada tahun 2004 parpol yang terdaftar telah mencapai 237 parpol.⁴¹² Namun pengetatan yang

⁴⁰⁹ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*, No.32 Tahun 2002, LN. No.32 Tahun 2002, TLN 3089. Ps. 2 ayat (3) huruf b.

⁴¹⁰ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, No.3 Tahun 1999, LN No.23 Tahun 1999, TLN 3090.Ps. 39 ayat (1).

⁴¹¹ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Ps. 7 ayat (1).

⁴¹² <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0301/08/nasional/73180.htm> diunduh 15 Desember 2010

dilakukan pada persyaratan parpol mengikuti Pemilu cukup berhasil, karena dari 237 parpol yang terdaftar di Depkumham, hanya 24 parpol saja yang lolos sebagai peserta Pemilu.

Menjelang Pemilu 2009, pengetatan persyaratan pendirian parpol kembali dilakukan dengan ditetapkannya UU Parpol yang baru (UU No.2 Tahun 2008). Pengetatan tersebut dilakukan dengan mempertinggi cakupan kepengurusan di tingkat provinsi yang awalnya (2004) hanya 50% (lima puluh) dari jumlah provinsi dinaikkan menjadi 60% (enam puluh) dari jumlah provinsi.⁴¹³ Disamping itu juga ditambah syarat lain bahwa jumlah 50 orang pendiri dan kepengurusan tingkat pusat harus menyertakan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.⁴¹⁴ Sementara dalam hal syarat keikutsertaan parpol di dalam UU Pemilu yang baru (UU No.10 Tahun 2008) tidak ada perubahan, tetap seperti ketentuan sebelumnya (Pemilu 2004), kecuali tambahan syarat menyertakan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol di tingkat pusat.⁴¹⁵

Berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang baru tersebut, ternyata jumlah parpol baru yang mendaftarkan diri di Depkumham tetap besar. Sampai Juni 2007 telah tercatat 57 Parpol baru yang mendaftar.⁴¹⁶ Dan Parpol yang mendaftar sebagai peserta Pemilu 2009 jumlahnya mencapai 69 parpol, namun yang mengembalikan formulir hanya 66 parpol.⁴¹⁷ Berdasarkan hasil verifikasi KPU, akhirnya ditetapkan parpol yang lolos verifikasi KPU hanya sebanyak 18 parpol. Namun karena UU No.10 Tahun 2008 memberikan pengecualian bagi

⁴¹³ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*, No.2 Tahun 2008, LN. No.2 Tahun 2008, TLN 4801, Ps. 3 ayat (2) huruf d.

⁴¹⁴ Lihat Ibid. Ps. 2 ayat (2) dan ayat (5).

⁴¹⁵ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 8 ayat (1).

⁴¹⁶ http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4476&Itemid=685, 13 Juni 2007

⁴¹⁷ http://www.jprr.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=1269&Itemid=2 diunduh 15 Desember 2010.

parpol yang memiliki kursi pada Pemilu 2004 tidak perlu mengikuti verifikasi⁴¹⁸, maka jumlah parpol peserta pemilu 2009 totalnya sebanyak 34 parpol (ditambah 18 parpol non verifikasi), dan khusus Aceh ditambah parpol lokal sebanyak 6 (enam) parpol. Namun setelah terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi No.12/PUU-VI/2008 yang membatalkan Pasal 316 huruf d UU No.10 Tahun 2008 dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) DKI Jakarta No. 104/VI/2008/PTUN.JKT, KPU akhirnya menambah 4 (empat) partai politik lagi sebagai peserta Pemilu 2009⁴¹⁹, sehingga jumlah akhir peserta pemilu 2009 sebanyak 38 (tigapuluh delapan) parpol ditambah 6 (enam) parpol lokal Aceh.

Masih tingginya partai-partai politik yang berdiri sampai Pemilu 2009 membuat DPR dan Pemerintah kembali mencoba memperketat syarat-syarat pendirian parpol. Pemerintah dan DPR akhirnya bersama-sama menyusun RUU tentang Partai Politik dan telah disahkan pada Rapat Paripurna DPR 16 Desember 2010. Beberapa pengetatan syarat pendirian partai politik yang baru tersebut antara lain: syarat pendirian parpol dilakukan paling sedikit 30 (tiga puluh) orang yang berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari tiap provinsi. Dan yang didaftarkan sebagai pendiri di notaris paling sedikit 50 (lima puluh) orang mewakili seluruh pendiri partai. Untuk syarat kepengurusan, partai politik harus mempunyai kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75 (tujuh puluh lima) persen dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi, dan paling sedikit 50 (lima puluh) persen dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan, ditambah memiliki kantor tetap pada tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum.⁴²⁰

Pengetatan syarat pendirian parpol melalui RUU Parpol 2010, walaupun di satu sisi semakin membuka lebar jalan menuju sistem multipartai sederhana, namun di sisi lain dengan pembatasan yang begitu ketat dan berlebihan dapat

⁴¹⁸ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 316 huruf d.

⁴¹⁹ "[Akhimya KPU Putuskan 4 Parpol Gurem Ikut Pemilu 2009](#)", *detikcom*, 15 Agustus 2008.

⁴²⁰ Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik 16 Desember 2010.

mengancam dan memberangus hak-hak politik rakyat khususnya kelompok minoritas dan golongan. Padahal hak-hak politik tersebut dijamin sepenuhnya oleh konstitusi khususnya Pasal 28 UUD NRI 1945. Dengan syarat pendirian minimal 30 (tiga puluh) orang pendiri di setiap provinsi, sudah pasti kelompok minoritas (etnis, agama, keyakinan dan lain-lain) serta golongan (buruh, petani, guru dan lain-lain) tidak mungkin lagi memiliki peluang untuk mendirikan partai politiknya sendiri.

3.2.2 Ambang Batas

Ketentuan Ambang Batas (*Threshold*) biasanya dipraktikkan di negara-negara yang sistem kepartaiannya menganut sistem multi partai (*multi-party*) dan sistem pemilunya menganut sistem perwakilan proporsional daftar. Tujuan penerapan ambang batas di semua negara rata-rata hampir sama yaitu untuk mengendalikan dan menyederhanakan sistem kepartaiannya dalam rangka stabilisasi sistem politik guna mendukung proses demokrasi yang berlangsung.

Istilah ambang batas sendiri di berbagai literatur asing dikenal dengan 2 (dua) istilah yaitu *electoral threshold* atau *parliamentary threshold*. Kedua istilah tersebut memiliki pengertian yang sama yaitu ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen. Istilah tersebut menjadi berbeda karena penggunaan istilah yang digunakan para peneliti berbeda-beda. Misalnya dalam Pemilu Romania, para peneliti yang tergabung di *European Centre for Minority Issues* menyebut ambang batas Romania dengan istilah *parliamentary threshold*,⁴²¹ namun Corina Morutan dalam bukunya menyebutnya dengan *electoral threshold*.⁴²² Begitu pula pada Pemilu Russia, M. Donald Hancock dan John Logue dalam bukunya menyebut ambang batas Rusia

⁴²¹ European Centre for Minority Issues, *European Yearbook of Minority Issues, Volume 1, 2001/1* (Kluwer Law International: The Hague Netherland, 2003), hal. 383

⁴²² Corina Morutan, *Family Background Influence on Romanian's Youth Voting Behaviour*, (Lumen: Lasi, 2009), hal.48

dengan istilah *parliamentary threshold*⁴²³, sementara Regina Smyth dalam bukunya menyebutnya dengan *electoral threshold*.⁴²⁴

Khusus Indonesia, istilah antara *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* dibedakan. *Electoral threshold* merupakan ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mengikuti pemilu periode berikutnya. Sedangkan *parliamentary threshold* merupakan ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen.⁴²⁵ Sejak Pemilu 2009, Indonesia menggunakan kedua ambang batas tersebut, baik *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold*.

Awalnya penggunaan ambang batas di Indonesia hanya menggunakan *electoral threshold* yang dimulai pada Pemilu 1999. *Electoral threshold* Pemilu 1999 ditetapkan dengan 2 (dua) pilihan. Partai politik dapat mengikuti pemilu berikutnya jika perolehan kursinya sekurang-kurangnya mencapai 2% (dua persen) dari total kursi DPR. Jika tidak terpenuhi, partai politik masih bisa mengikuti pemilu berikutnya jika perolehan kursi DPRD Provinsi atau DPRD kabupaten/kotanya sekurang-kurangnya bisa mencapai 3% (tiga persen) dan minimal tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi dan di setengah jumlah kabupaten/kota.⁴²⁶

Pada Pemilu 2004 ketentuan *electoral threshold* kemudian dinaikkan. Partai politik dapat mengikuti pemilu berikutnya jika perolehan kursinya sekurang-kurangnya mencapai 3% (tiga persen) dari total kursi DPR. Jika tidak

⁴²³ M. Donald Hancock dan John Logue, *Transitions to Capitalism and Democracy in Russia and Central Europe, Achievements, Problems, Prospects* (Praeger Publisher: Westport, 2000), hal.145

⁴²⁴ Regina Smyth, *Candidate Strategies and Electoral Competition in The Russian Federation, Democracy Without Foundation* (Cambridge University Press: New York, 2006), hal.52

⁴²⁵ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi, Studi tentang Komninas Sistem Presidensial dan Multipartai di Indonesia Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono* (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010), hal.282

⁴²⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, No.3 Tahun 1999, LN No.23 Tahun 1999, TLN 3090, Ps. 39 ayat (3): *Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya. Partai Politik harus memiliki sebanyak 2 % (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah propinsi dan di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum.*

terpenuhi, partai politik masih bisa mengikuti pemilu berikutnya jika perolehan kursi DPRD Provinsi atau DPRD kabupaten/kotanya bisa mencapai 4% (empat persen) dan minimal tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi dan di setengah jumlah kabupaten/kota⁴²⁷.

Pada Pemilu 2009, prosentase *electoral threshold* tetap tidak dinaikkan namun tidak diberlakukan kepada parpol yang mendapatkan kursi pada Pemilu 2004 sehingga parpol-parpol tersebut secara otomatis langsung lolos sebagai peserta Pemilu 2009.⁴²⁸ Ketentuan pengecualian ini, oleh banyak pakar dinilai tidak konsisten dengan komitmen penyederhanaan partai peserta pemilu.⁴²⁹ Bahkan ketentuan tersebut dinilai sebagai sebuah kemunduran dalam demokrasi dan merusak tatanan sistem pemilu.⁴³⁰ Ketentuan tersebut juga dinilai merupakan ketentuan yang memberikan perlakuan yang berbeda (diskriminatif) terhadap partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang tidak mempunyai kursi di DPR,

⁴²⁷ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277, Ps. 9 ayat (1): *Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus:*

- a. *memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;*
- b. *memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau*
- c. *memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.*

⁴²⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 315: *Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurangkurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.*

Pasal 316 huruf d: Partai Politik Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan ketentuan: memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004.

⁴²⁹ Media Indonesia, 1 Maret 2008, "Penghapusan ET SEbuah Kemunduran Demokrasi".

⁴³⁰ Suara Karya, "Electoral Threshold Aturan Peralihan, Tragedi Politik", 6 Maret 2008.

meskipun mendapatkan suara yang signifikan dan bahkan melebihi jumlah suara beberapa partai yang punya kursi di DPR.⁴³¹

Selain *electoral threshold*, pada Pemilu 2009 Indonesia telah mulai menerapkan ambang batas parpol untuk mengikuti penghitungan perolehan kursi, diperkenalkan dengan istilah *parliamentary threshold*. Ketentuan *parliamentary threshold* Pemilu 2009 yaitu parpol peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional agar dapat diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.⁴³²

Pemberlakuan *parliamentary threshold* ini adalah *threshold* yang lazim digunakan di berbagai negara yang sistem pemilunya menggunakan perwakilan proporsional dengan sistem daftar (*party list*). Sepanjang pengetahuan penulis, paling tidak saat ini terdapat 35 (tiga puluh) negara –baik yang menggunakan sistem *party list* atau *mix member proportional*– yang menerapkan *parliamentary threshold*. Negara-negara tersebut antara lain: Albania (3%), Aljazair (5%), Argentina (3%), Armenia (5%), Austria (4%), Bulgaria (4%), Burundi (2%), Kroasia (5%), Siprus (1,8%), Denmark (2%), Estonia (5%), Jerman (5%), Hongaria (5%), Islandia (5%), Israel (2%), Italia (4%), Latvia (5%), Lithuania (5%), Moldova (6%), Montenegro (3%), Mozambik (5%), Selandia Baru (5%), Palestina (2%), Filipina (2%), Rumania (5%), Rusia (7%), Rwanda (5%), Serbia (5%), Slovakia (5%), Slovenia (4%), Spanyol (3%), Swedia (4%), Taiwan (5%), Turki (10%), Ukraina (3%) dan Indonesia (2,5%).⁴³³

Berdasarkan data di atas, prosentase ambang batas yang ditetapkan antara satu negara dengan negara lainnya ternyata berbeda-beda mengikuti dinamika politik internal masing-masing negara. Kisaran prosentase minimal berkisar antara 1% (satu persen) sampai dengan 10 (sepuluh) %. Bahkan di beberapa negara

⁴³¹ Lihat Permohonan Judicial Review 5 (lima) partai politik ke Mahkamah Konstitusi terhadap Ketentuan Pasal 316 huruf (d) UU No.10 Tahun 2008.

⁴³² Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Ps. 202 ayat (1).

⁴³³ Lihat lampiran Sistem Pemilu di 189 negara.

tertentu penetapan prosentase ambang batas juga cenderung berubah (tidak *ajeg*) karena tingginya dinamika politik di negara bersangkutan. Israel misalnya, awalnya dalam Pemilu 1992 ambang batas yang ditetapkan adalah 1% (satu persen), kemudian berubah menjadi 2% (dua persen) dalam Pemilu berikutnya.⁴³⁴

Jika menyoal berapa angka prosentase paling ideal untuk menetapkan suatu *threshold* memang tidak ada ukuran bakunya. Praktik penetapan *parliamentary threshold* di hampir semua negara cenderung didasarkan pada konsensus politik yang didasarkan pada komitmen penyederhanaan partai di kursi parlemen. Dengan *parliamentary threshold* maka kursi-kursi parlemen hanya akan diisi oleh partai yang memiliki representasi *legitimate* saja dengan ukuran *parliamentary threshold*. Dengan demikian parlemen tidak akan terpecah-pecah ke dalam faksi-faksi kecil yang bersifat fragmentatif dan kontraproduktif.

Aturan *parliamentary threshold* ini memang cukup efektif dalam upaya membangun masa depan kepartaian yang lebih kuat dan sederhana. Namun jika penetapan *parliamentary threshold* hanya didasarkan pada konsensus politik partai-partai besar belaka, tanpa diikuti pertimbangan dinamika dan realitas politik di dalam masyarakat dapat berakibat rendahnya derajat keterwakilan suara rakyat di parlemen. Contoh kasus dalam Pemilu Rusia tahun 1998, ambang batas 7% (tujuh persen) yang diterapkan ditengah kuatnya politik aliran yang melahirkan ratusan partai baru telah berakibat 45% (empat puluh lima persen) suara rakyat tidak terwakili di parlemen. Begitu pula dengan Ukraina, walaupun ambang batas di negara tersebut lebih rendah yaitu 3% namun telah membawa konsekuensi 22% (dua puluh dua persen) suara rakyat tak terwakili.⁴³⁵

Kasus yang paling mencolok adalah Turki karena ambang batas yang ditetapkan di negara tersebut paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen). Tingginya ambang batas itu didasarkan pada fragmentasi politik internal Turki

⁴³⁴ Lihat Daniel Judah Elazar dan Shmuel Sandler, *Israel at The Polls 1996*, (Frank Cass: Publisher: London, 1998) hal.77

⁴³⁵ http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/en/Election_threshold diunduh 16 Desember 2010. *At the Russian parliamentary elections in 1995, with a threshold excluding parties under 5%, more than 45% of votes got unrepresented (in 1998, Russian Constitutional Court found the threshold legal, taking into account limits in its use) (Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П — см. пкт. 8).*

yang tak berkesudahan dari tahun 1960-an, sehingga ambang batas itu kemudian dibuat tinggi menjadi 10% (sepuluh persen dalam Pemilu 2002. Namun sayangnya aturan ambang batas tersebut ternyata tidak menghentikan fragmentasi politik yang terjadi, akibatnya dalam Pemilu 2002 sebanyak 45% (empat puluh lima persen) suara rakyat harus lenyap tak terwakili di parlemen.⁴³⁶

Besarnya potensi hilangnya suara karena penerapan *parliamentary threshold* memang disadari oleh hampir semua negara. Oleh karena itu rata-rata negara yang menerapkan *threshold* dalam menentukan prosentasenya selalu memilih berada dalam angka aman (kecil) berkisar antara 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen), kecuali Turki dan Rusia. Bahkan Majelis Parlemen-Parlemen Eropa sempat membuat kesepakatan bersama untuk memberikan batasan *parliamentary threshold* maksimal 3% (tiga persen) untuk meminimalisasi hilangnya suara pemilih di masing-masing negara.⁴³⁷

Selain berpotensi hangusnya suara dalam jumlah besar, *parliamentary threshold* juga cenderung menutup peluang bagi parpol-parpol kecil untuk mendapatkan kursi di parlemen sehingga seringkali penerapan *parliamentary threshold* tersebut ditentang oleh banyak partai kecil. Oleh karena itu beberapa negara mencoba memberikan solusi dengan cara membuat 2 (dua) aturan *parliamentary threshold* yaitu *parliamentary threshold* bagi partai dan *parliamentary threshold* bagi koalisi partai. Negara-negara tersebut antara lain Albania, Hongaria, Italia, Rumania dan Slovakia. Di Albania jika suatu partai perolehan suaranya tidak mencapai *threshold* 3% (tiga persen) diperbolehkan berkoalisi dengan partai lain, *threshold* koalisi partai yang ditentukan adalah 5% (lima persen). Di hongaria, *threshold* partai 5% (lima persen) dan *threshold* koalisi partai 10% (sepuluh persen). Sementara Italia, *threshold* partai 4% (empat

⁴³⁶ Ibid. *A similar problem happened in Turkey, but that's mostly due to the 10% threshold of the Turkish system, an extremely high value that is unique in the world. Such a system was established with the justification of preventing multi-party coalitions and put a stop to the endless fragmentation of political parties seen in '60s and '70s. However, coalitions ruled between 1991 and 2002, mainstream parties continued to be fragmented and as a serious side effect, the 2002 elections caused 45% of votes (cast for below-threshold parties) to be unrepresented in the parliament.*

⁴³⁷ Ibid.

persen) dan *threshold* koalisi partai 10% (sepuluh persen). Untuk Rumania *threshold* partai 5% (lima persen) dan *threshold* koalisi partai 8% (delapan persen) sampai 10% (sepuluh persen), dan Slovakia *threshold* partai 5% (lima persen) dan *threshold* koalisi partai sebesar 7% (tujuh persen).⁴³⁸

Disamping itu pemberlakuan *parliamentary threshold* juga dinilai tidak mengakomodir keterwakilan kelompok minoritas di parlemen. Oleh karena itu, agar *parliamentary threshold* tidak sampai mengakibatkan hilangnya suara minoritas (etnis, agama, gender, fungsional, dan lain-lain), beberapa negara juga memberikan *parliamentary threshold* khusus minoritas. Seperti negara Serbia misalnya, syarat *parliamentary threshold* partai ditetapkan 5%, namun khusus untuk kelompok minoritas *parliamentary threshold*-nya dibuat lebih kecil yaitu 0,4%. Agak berbeda dengan Serbia, Italia dalam upaya mengakomodasi kepentingan kelompok minoritas menggunakan *local threshold* 20% (dua puluh persen, dimana kelompok minoritas tetap dapat diloloskan dari *parliamentary threshold* dengan syarat di satu distrik bisa memperoleh suara 20% (dua puluh persen) dari total suara distrik.⁴³⁹

Selain Serbia dan Italia, Selandia Baru, Rumania dan Jerman juga menerapkan *threshold* khusus dengan tujuan untuk mengakomodir minoritas namun dengan cara yang berbeda. Perbedaannya, jika batasan *threshold* minoritas Serbia dan Italia dilakukan dengan cara mengecilkan prosentase *threshold* atau membuat *local threshold*, di Selandia Baru, Rumania dan Jerman dilakukan dengan cara membuat ambang batas perolehan kursi. Penggantian *threshold* minoritas dari prosentase ke kursi di ketiga negara tersebut memang sangat dimungkinkan karena ketiganya menggunakan sistem pemilu campuran (menggunakan *mix member proportional*) yang memadukan sistem proporsional (*proportional-party list*) dan sistem distrik (*first past the post*).⁴⁴⁰

Ambang batas perolehan kursi di ketiga negara tersebut berbeda-beda. Rumania misalnya, syaratnya minimal harus memperoleh 8 (delapan) kursi dalam

⁴³⁸ Lihat Lampiran Sistem Pemilu 189 Negara.

⁴³⁹ Ibid.

⁴⁴⁰ Ibid.

satu distrik jika tidak lolos *threshold* 5% (lima persen) suara nasional. Sementara Jerman 3 (tiga) kursi dalam satu distrik jika tidak lolos *threshold* 5% (lima persen) suara nasional. Yang paling ringan adalah Selandia Baru karena cukup memperoleh 1 (satu) kursi dalam satu distrik jika tidak lolos *threshold* 5% (lima persen) suara nasional.⁴⁴¹

Langkah-langkah modifikasi *parliamentary threshold* dengan cara membuat *threshold* khusus koalisi, *threshold* khusus minoritas atau *threshold* perolehan kursi bagi negara penganut sistem pemilu campuran, sedikit banyak dapat membantu memberikan gambaran *threshold* paling ideal bagi Indonesia kedepan.

4.3 Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum

4.3.1 Model Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam kurun waktu periodisasi pemilu, model kelembagaan penyelenggara Pemilu Indonesia berbeda-beda. Perbedaan tersebut terletak pada bentuk kelembagaannya (*ad hoc* atau permanen), kedudukan (di bawah kontrol eksekutif atau mandiri), dan pengisian jabatan lembaganya (penunjukan/pengangkatan atau pemilihan).

Pada Pemilu 1955 lembaga penyelenggara Pemilu bersifat *ad hoc* (kepanitiaan) dengan masa jabatan 4 (empat) tahun.⁴⁴² Nama penyelenggara Pemilu 1955 adalah Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) berkedudukan di ibukota negara, Panitia Pemilihan (PP) yang berkedudukan di setiap daerah pemilihan (dapil), Panitia Pemilihan Kabupaten (PPK) yang berkedudukan di setiap kabupaten, Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang berkedudukan di setiap kecamatan, Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP) yang berkedudukan di setiap desa,

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Anggauta Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*, No.7 Tahun 1953, LN No.29 Tahun 1953, Ps. 20.

dan Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN).⁴⁴³ Dalam hal pengisian jabatannya, PPI ditunjuk oleh Presiden, PP ditunjuk oleh Menteri Kehakiman, dan PPK ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri.⁴⁴⁴

Namun ketentuan penunjukan tersebut sempat menimbulkan ketegangan antara pemerintah dengan PPI dalam menyusun kepanitiaan pemilu secara keseluruhan, karena Pasal 18 UU Nomor 7 Tahun 1953 dengan jelas menyatakan bahwa PPI bertugas menyiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilu, yang berarti juga membuat peraturan teknis pemilu. Namun Rapat Dewan Menteri pada Mei 1954 memutuskan bahwa panitia pemilihan merupakan satu organisasi di bawah pimpinan PPI. Adapun pegawai pamongpraja (PNS Pemda) yang karena jabatannya menjadi ketua badan penyelenggara pemilihan, tugasnya hanya bersifat teknis semata.⁴⁴⁵

Demikian juga peran Menteri Kehakiman dan Menteri Dalam Negeri dalam pengangkatan kepanitiaan pemilu sifatnya hanya administratif, karena calon-calon sesungguhnya dipilih dan diajukan oleh PPI. Dalam memilih calon-calon anggota PP dan PPK, PPI berusaha mengakomodasi usulan-usulan parpol peserta pemilu. Melihat hal ini, maka peran PPI memang sangat sentral, dan oleh karenanya posisi keanggotaan PPI benar-benar diperebutkan oleh parpol-parpol yang tengah berkoalisi dalam kabinet. Kabinet Wilopo yang berhasil menerbitkan undang-undang pemilu ternyata gagal membentuk PPI karena tidak tercapai kata sepakat di antara parpol-parpol koalisi untuk mengisi keanggotaan PPI. Kabinet Wilopo akhirnya bubar dan digantikan oleh Kabinet Ali Sastroamidjojo (koalisi PNI-NU-beberapa partai kecil) yang kemudian berhasil membentuk PPI pada awal November 1953.⁴⁴⁶

Dalam Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1953 tentang Pengangkatan PPI tertanggal 7 November 1953, ditetapkan sembilan anggota PPI, yaitu Sukri

⁴⁴³ Lihat Ibid. Pasa 17.

⁴⁴⁴ Ibid.

⁴⁴⁵ Didik Supriyanto, *Menata Kembali KPU (4), Penyelenggara Pemilu 1955*, <http://www.detiknews.com/read/2005/11/07/112917/473991/159/penyelenggara-pemilu-1955> diunduh 19 Desember 2010.

⁴⁴⁶ Ibid.

Hadikusumo, Rustam Sutan Palindih, Sudarnadi, Surjaningprodjo, Sudibjo, H. Sofjan Siradz, Soemarto, Hartojo dan Asrarudin; ditetapkan juga Sukri Hadikusumo dan Rustam Sutan Palindih masing-masing sebagai ketua dan wakil ketua PPI. Dalam perjalanan kemudian, Sudibjo dan Asrarudin yang diangkat menjadi menteri kabinet, masing-masing digantikan oleh Soehardjo dan ABM Joesoef lewat Kepres No.175 Tahun 1955 tertanggal 26 September 1955.⁴⁴⁷

Lalu setelah keluarnya UU Darurat Nomor 18 Tahun 1955 yang berimplikasi pada perubahan UU No.7 Tahun 1953, maka pada hari yang sama lewat Keppres No. 175 Tahun 1955 tertanggal 26 Desember 1955 dilakukan penambahan lima anggota PPI, yaitu Drs. DS. Matakupan, S. Widjaja, Gusti Abdul Muis, Dr. Sudarsono dan Sugih Tjokrosoemarto. Sehubungan dengan mundurnya Soerjaningprodjo dari keanggotaan PPI, maka lewat Keppres No.205 Tahun 1955 tertanggal 25 Oktober 1955, posisinya digantikan oleh Achmad Ruslan bin H. Mohamad Samad. Karena anggota yang terakhir ini meninggal dunia, maka lewat Keppres No.122 Tahun 1957 tertanggal 25 Mei 1957 diganti oleh RM. Abdul Sis Djojjo Adhiningrat. Dengan adanya penambahan dan pergantian-pergantian anggota PPI tersebut, maka susunan keanggotaan PPI pada 1 Juni 1957 adalah sebagai berikut: 1) Sukri Hadikusumo (Ketua); 2) Rustam Sutan Palindih (Wakil Ketua); 3) Sudarnadi (Anggota); 4) H. Sofjan Siradz (Anggota); 5) Soemarto (Anggota); 6) Hartojo (Anggota); 7) ABM Joesoef (Anggota); 8) Soehardjo (Anggota); 9) Drs. DS Matakupan (Anggota); 10) S. Widjaja (Anggota); 11) Gusti Abdul Muis (Anggota); 12) Dr. Soedarsono (Anggota); 13) Soegih Tjokrosoemarto (Anggota); 14) RM. Abdul Sis Djojjo Adhiningrat (Anggota). Keempat belas anggota PPI itu kemudian diberhentikan dengan hormat oleh Presiden lewat Keppres No.4 Tahun 1958 tertanggal 24 Januari 1958, mengingat masa kerja keanggotaan PPI menurut UU No.7 Tahun 1953 sebetulnya hanya empat tahun.⁴⁴⁸

Pada masa Pemerintahan Orde Baru, model penyelenggara Pemilu kembali diubah melalui UU No.15 Tahun 1969. Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun

⁴⁴⁷ Ibid.

⁴⁴⁸ Ibid.

1969 menegaskan bahwa pemilu dilaksanakan pemerintah di bawah pimpinan presiden. Sejak saat itu, lembaga penyelenggara Pemilu di Indonesia murni berada di bawah kontrol eksekutif. Untuk melaksanakan pemilu, presiden membentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. Adapun tugas LPU meliputi: *pertama*, merencanakan dan menyiapkan pelaksanaan pemilu; *kedua*, memimpin dan mengawasi Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan Daerah I (PPD I), Panitia Pemilihan Daerah II (PPD II), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP); *ketiga*, mengumpulkan dan mensistemisasikan bahan-bahan dan data-data pemilu; keempat, mengerjakan hal-hal yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilu.⁴⁴⁹

PPI yang berkedudukan di Jakarta bertugas merencanakan dan mengawasi penyelenggaraan pemilu untuk DPR, DPRD I, DPRD II, serta menyelenggarakan pemilu DPR. PPD I yang berkedudukan di ibukota provinsi bertugas membantu tugas-tugas PPI, mempersiapkan dan mengawasi penyelenggaraan pemilu untuk pemilihan anggota DPRD I dan DPRD II, serta menyelenggarakan pemilu untuk DPRD I. PPD II yang berkedudukan di ibukota kabupaten/kotamadya, bertugas membantu tugas-tugas PPD I, serta menyelenggarakan pemilu untuk DPRD II. PPS yang berkedudukan di ibukota kecamatan bertugas membantu tugas-tugas PPD II, serta menyelenggarakan pemungutan suara. PPP yang berkedudukan di setiap desa bertugas membantu tugas-tugas PPS dan menyelenggarakan pendaftaran pemilih.⁴⁵⁰

Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun 1969 juga menentukan bahwa Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat dan Lurah/Kepala Desa, masing-masing menjadi ketua dan merangkap anggota PPI, PPD I, PPD II, PPS dan PPP. Selanjutnya ditentukan, bahwa anggota-anggota PPI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri; anggota-anggota PPD I dan PPD II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri atas

⁴⁴⁹ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan*. No. 15 Tahun 1969. LN No. 58 Tahun 1969, TLN 2914, Ps. 8.

⁴⁵⁰ Ibid.

usul Gubernur; dan anggota-anggota PPS dan PPP diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul Camat.

Secara tekstual rumusan-rumusan tentang fungsi kepanitiaan pemilu pada setiap tingkatan itu memang masih memperlihatkan netralitasnya. Namun jika ditelusuri lebih jauh dan melihat praktek pelaksanaan pemilu, ketentuan-ketentuan tersebut sesungguhnya *bias* kepentingan Golkar yang juga tercatat sebagai peserta Pemilu 1971. Sebab, pejabat-pejabat pemerintah yang bertanggungjawab atas pelaksanaan pemilu adalah orang-orang yang juga ditunjuk sebagai fungsionaris Golkar pada setiap tingkatan. Hal ini paling kentara jika dilihat pada proses penghitungan suara, sebagaimana diatur dalam dalam peraturan pemerintah. Memang penghitungan suara pada tingkat paling bawah, yakni di TPS, masih mungkin dikontrol oleh pemilih dan peserta pemilu. Tetapi ketika penghitungan suara itu bergerak dari desa ke kecamatan dan dari kecamatan ke kabupaten, praktis pemilih dan peserta pemilu tidak bisa berbuat banyak, karena kepanitiaan dikuasai sepenuhnya oleh jajaran pemerintah yang *notabene* adalah fungsionaris Golkar. Kenyataan inilah yang menyebabkan terjadinya kecurangan dan manipulasi penghitungan suara sebagaimana dilaporkan pada setiap kali penggelaran pemilu Orde Baru. Kombinasi antara pengendalian aparat pemerintah atas Golkar dan penguasaan aparat pemerintah atas kepanitiaan pemilu, membuat Golkar sebagai kendaraan politik rezim Orde Baru berhasil memenangi setiap Pemilu dari Pemilu 1971 sampai dengan Pemilu 1997.⁴⁵¹

Pada Pemilu 1999, lembaga penyelenggara Pemilu kembali diubah melalui UU No.3 Tahun 1999. Pasal 8 UU No.3 Tahun 1999 menyatakan bahwa Penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bebas dan mandiri, yang terdiri dari atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam hal keanggotaan, KPU terdiri dari terdiri dari 1 (satu) orang Wakil dari

⁴⁵¹ Didik Supriyanto, *Menata Kembali KPU (4), Penyelenggara Pemilu Orde Baru*, <http://www.detiknews.com/read/2005/11/09/093002/474819/159/penyelenggara-pemilu-orde-baru> diunduh 19 Desember 2010.

masing-masing Partai Politik peserta Pemilihan Umum dan 5 (lima) orang wakil Pemerintah.⁴⁵²

Pasal 10 kemudian merinci 7 (tujuh) tugas dan wewenang KPU: (1) Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilu; (2) Menerima, meneliti dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta pemilu; (3) Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan mengkoordinasikan kegiatan pemilu mulai dari tingkat pusat sampai TPS; (4) Menetapkan jumlah kursi-kursi di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II; (5) Menetapkan keseluruhan hasil pemilu di semua daerah pemilihan DPR, DPRD I dan DPRD II; (6) Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta hasil pemilu; (7) Memimpin tahapan kegiatan pemilu.⁴⁵³

PPI yang berkedudukan di ibukota negara, mempunyai tugas dan wewenang: (1) Membentuk serta mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I); (2) Menetapkan nama-nama calon anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan; (3) Melaksanakan pemilu untuk pemilihan anggota DPR; (4) Mengitung suara hasil pemilu untuk menentukan anggota DPR.⁴⁵⁴

Lalu, PPD I yang berkedudukan di ibukota provinsi mempunyai tugas dan wewenang: (1) Membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II); (2) Menetapkan calon-calon anggota DPRD I untuk setiap daerah pemilihan; (3) Melaksanakan pemilu untuk anggota DPR dan DPRD I; (4) Menghitung suara hasil pemilu setiap daerah pemilihan untuk DPR dan DPRD I; [5] Membantu tugas PPI.⁴⁵⁵

Selanjutnya PPD II yang berkedudukan di ibukota kabupaten/kotamadya mempunyai tugas dan wewenang: (1) Membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK); (2) Menetapkan nama-nama calon anggota DPRD II untuk setiap daerah pemilihan; (3) Melaksanakan pemilu untuk

⁴⁵² Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, No.3 Tahun 1999, LN No.23 Tahun 1999, TLN 3090, Ps. 8.

⁴⁵³ Ibid. Ps.10.

⁴⁵⁴ Ibid. Ps. 12 dan Ps. 13

⁴⁵⁵ Ibid. Ps. 14 dan Ps. 15.

pemilihan anggota DPR, DPRD I dan DPRD II; (4) Menghitung suara hasil pemilu setiap daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II; (5) Membantu tugas PPD II.⁴⁵⁶

Sedangkan PPK yang berkedudukan di kecamatan mempunyai tugas dan wewenang: (1) Membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemungutan Suara (PPS); (2) Menghitung suara hasil pemilu untuk DPR, DPRD I dan DPRD II; (3) Membantu tugas-tugas PPD II.⁴⁵⁷

Adapun PPS yang berkedudukan di setiap desa/kelurahan bertugas: (1) Melakukan pendaftaran pemilih dengan membentuk petugas pendaftaran pemilih; (2) Membentuk Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara (KPPS) sesuai dengan jumlah TPS; (3) Membantu tugas PPS.⁴⁵⁸

Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU No. 3/1999, meskipun dibentuk dan bertanggungjawab kepada presiden, namun selaku penyelenggara pemilu, KPU bersifat bebas dan mandiri; KPU adalah lembaga independen yang terbebas dari kepentingan siapapun, termasuk kepentingan pemerintah. Semula, untuk menjaga independensi ini, dalam Draf RUU Pemilu, pemerintah mengajukan tiga komponen penyelenggara pemilu, yakni wakil peserta pemilu, wakil pemerintah dan wakil masyarakat nonpartisan. Hadirnya wakil-wakil partai dalam KPU tidak saja dimaksudkan untuk mengulang sukses penyelenggaraan Pemilu 1955 yang diurus oleh orang-orang partai, tetapi yang lebih penting adalah untuk ikut mengontrol proses pemilu agar terhindar dari manipulasi penghitungan suara sebagaimana terjadi dalam pemilu-pemilu Orde Baru.⁴⁵⁹

Sementara tampilnya wakil-wakil pemerintah merupakan implikasi dari penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya yang selalu diselenggarakan pemerintah, sehingga kemampuan manajerial dan teknis pelaksanaan pemilu hanya dimiliki oleh aparat pemerintah, dan oleh karenanya mau tidak mau

⁴⁵⁶ Ibid. Ps. 17 dan Ps. 18.

⁴⁵⁷ Ibid. Ps. 19 dan Ps. 20.

⁴⁵⁸ Ibid. Ps. 21 dan Ps. 22.

⁴⁵⁹ Didik Supriyanto, Menata Kembali KPU (7), "KPU Transisi Pemilu 1999" <http://www.detiknews.com/read/2005/11/11/101245/476359/159/kpu-transisi-pemilu-1999> diunduh 19 Desember 2010.

pemerintah harus dilibatkan. Sedangkan kehadiran wakil masyarakat non-partisan dimaksudkan untuk menjaga independensi penyelenggara pemilu, karena mereka bisa menjadi penyeimbang antara wakil-wakil partai dan wakil-wakil pemerintah, sekaligus mengontrol kemungkinan terjadinya persekongkolan keduanya untuk mengelabui kepentingan pemilih.⁴⁶⁰

Namun unsur ketiga itu ditolak DPR, sehingga UU No. 3/1999 menetapkan, anggota KPU hanya terdiri dari wakil-wakil partai peserta pemilu dan wakil-wakil pemerintah. Dalam hal ini diatur, keanggotaan partai diwakili satu orang masing-masing peserta pemilu, sedangkan keanggotaan pemerintah diwakili 5 (lima) orang, akan tetapi hak suara wakil-wakil partai dan wakil-wakil pemerintah berimbang, *fifty-fifty*. Wakil-wakil partai ditentukan oleh masing-masing pimpinan partai, sedang wakil-wakil pemerintah ditetapkan presiden, untuk masa kerja adalah 5 (lima) tahun. Model keanggotaan KPU hanya terdiri dari wakil-wakil partai peserta pemilu dan wakil-wakil pemerintah, juga berlaku di lingkungan PPI, PPD I, PPD II, PPK, PPS dan KPPS. Hanya pada tingkat KPPS dimungkinkan tampilnya wakil dari masyarakat umum untuk mengantisipasi kemungkinan tiadanya wakil partai.⁴⁶¹

Berbeda dengan LPU yang secara otomatis diketuai oleh Menteri Dalam Negeri disekretarisi oleh Sekjen Depdagri, ketua dan wakil-wakil ketua KPU dipilih dari dan oleh anggota KPU, sedang sekretaris umum dan wakil sekretaris umum KPU diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usulan KPU. Ketua, wakil-wakil ketua dan sekretaris PPI dipilih dari dan oleh anggota KPU, sedang ketua, wakil-wakil ketua dan sekretaris PPD I, PPD II, PPK, PPS dan KPPS dipilih dari dan oleh masing-masing anggotanya. Perlu ditegaskan di sini, bahwa sekretariat KPU yang dipimpin oleh sekretaris umum dan wakil sekretaris umum, fungsinya adalah *supporting* dan *facilitating*, yaitu membantu dan memfasilitasi kegiatan-kegiatan KPU.⁴⁶²

⁴⁶⁰ Ibid.

⁴⁶¹ Ibid.

⁴⁶² Ibid.

Hal ini juga berlaku bagi sekretariat di tingkat PPI, PPD I, PPD II, PPK, PPS dan KPPS. Model kepengurusan pemilu yang melibatkan unsur partai peserta pemilu dan unsur pemerintah tersebut ternyata berhasil menjaga kelangsungan Pemilu 1999. Prinsip-prinsip pemilu yang langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil bisa terwujud jauh lebih baik jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu Orde Baru. Memang pengawas pemilu dan pemantau pemilu melaporkan terjadinya berbagai pelanggaran administratif dan pidana pemilu dalam tahapan pencalonan, kampanye, pemungutan suara dan penghitungan suara. Akan tetapi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi masih dalam batas yang bisa ditoleransi.⁴⁶³

Yang tak kalah penting, Pemilu 1999 yang diprediksi banyak pengamat akan menjadi arena kerusuhan, ternyata berlangsung tertib dan damai. Keberhasilan Pemilu 1999 ini tak lepas dari kesadaran pemilih dan partai peserta pemilu dalam berdemokrasi, serta kemampuan jajaran KPU dalam merencanakan, menyiapkan dan mengkoordinasikan pelaksanaan pemilu. Sayangnya proses pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara yang berlangsung damai, lancar dan demokratis itu, tak berujung mulus pada proses akhir pelaksanaan pemilu. Sebab, pada tahapan penetapan hasil pemilu, sebagian besar anggota KPU dari partai politik tidak bersedia menandatangani Berita Acara dan Sertifikasi Tabulasi Hasil Penghitungan Suara secara nasional yang telah diserahkan PPI. Dengan dalih banyak terjadi pelanggaran dan kecurangan dalam pelaksanaan pemilu, khususnya pada tahap penghitungan suara, mereka menolak ikut bertanggungjawab atas proses pemilu yang mereka sebut 'cacat hukum'.⁴⁶⁴

Memang benar banyak pelanggaran dalam Pemilu 1999 dan hal ini telah dicatat dengan baik oleh pengawas pemilu dan pemantau pemilu. Namun pelanggaran yang terjadi masih dalam batas toleransi, sehingga tidak berpengaruh pada hasil penghitungan suara nasional. Apalagi, wakil-wakil partai yang berada di tingkat KPPS, PPS, PPK, PPD II, PPD I, sampai PPI telah menandatangani hasil penghitungan suara (yang berarti proses penghitungan suara telah berlangsung

⁴⁶³ Ibid.

⁴⁶⁴ Ibid.

sesuai prosedur), sehingga tidak ada alasan lagi bagi anggota KPU untuk mementahkan hasil penghitungan suara secara nasional. Setelah diteliti satu per satu, ternyata anggota KPU yang tidak bersedia menandatangani hasil penghitungan suara nasional adalah mereka yang berasal dari partai yang tidak memperoleh suara signifikan dalam pemilu. Pada titik inilah tampak sekali sebagian besar anggota KPU yang berasal dari partai terlibat konflik kepentingan sehingga bersikap tidak *fair* atas proses dan hasil penghitungan suara nasional. Mereka memanfaatkan betul posisinya sebagai anggota KPU yang memang sangat menentukan dalam pengesahan hasil penghitungan suara nasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 65 UU No. 3 Tahun 1999:

(1) Berdasarkan Sertifikat Tabulasi Hasil Penghitungan Suara yang disampaikan oleh PPI, KPU menetapkan hasil penghitungan suara pemilu di seluruh Indonesia. (2) Penetapan keseluruhan hasil Penghitungan Suara yang dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk Berita Acara dan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara yang ditandatangani sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) anggota KPU.⁴⁶⁵

Akibat sikap tidak *fair* sebagian besar anggota KPU dari partai, serta laku yang mengedepankan kepentingan sendiri di atas kepentingan nasional tersebut, maka proses pemilu molor dari jadwal yang telah ditetapkan. Lebih dari itu, pemilu yang telah berlangsung damai dan demokratis terancam tidak menghasilkan apa-apa. Situasi inilah yang memaksa Presiden Habibie mengambil-alih urusan pemilu dengan pijakan hukum Pasal 8 ayat (1) UU No. 3/1999, bahwa *Penanggung jawab Pemilihan Umum adalah Presiden*. Langkah Habibie tersebut bisa ditafsirkan sebagai bentuk intervensi presiden terhadap KPU. Namun hal itu harus dilakukan demi menyelamatkan pemilu akibat ulah sebagian besar anggota KPU yang tidak bertanggungjawab.⁴⁶⁶

Terbukti keputusan Habibie tidak mendapatkan perlawanan dari banyak kalangan yang berarti keputusan itu dianggap benar oleh publik. Habibie sendiri baru berani melangkah setelah mendapat rekomendasi dari Panwas Pemilu Pusat agar mengambil alih urusan pemilu. Penolakan pengesahan terhadap hasil

⁴⁶⁵ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, No.3 Tahun 1999, LN No.23 Tahun 1999, TLN 3090, Ps. 65.

⁴⁶⁶ Didik Supriyanto, Op.Cit.

penghitungan suara nasional tersebut sesungguhnya merupakan puncak dari banyaknya pelanggaran terhadap peraturan perundangan yang dilakukan oleh KPU yang dimotivasi untuk mengedepankan kepentingan partai. Beberapa kebijakan KPU yang jelas-jelas melanggar peraturan perundangan antara lain menaikkan jatah kursi DPRD I dari 85 menjadi 100, menurunkan syarat pendidikan calon anggota legislatif dari SLTA ke SLTP, membolehkan anggota KPU dari partai politik untuk menjadi calon anggota legislatif, menaikkan honorarium anggota KPU, mengubah jadwal penyelenggaraan pemilu, dan membebaskan pemilih untuk mencoblos di TPS yang diinginkan. Pelanggaran-pelanggaran itu terjadi karena para anggota KPU dari partai politik terlibat dalam konflik kepentingan: antara pimpinan partai yang harus bersaing dalam pemilu, dengan keharusan bersikap netral sebagai anggota KPU. Namun dengan semangat agar Pemilu 1999 berjalan damai, lancar dan demokratis, banyaknya kekacauan di tubuh KPU itu bisa dimaklumi oleh banyak kalangan. Ya, inilah KPU transisi, lembaga negara independen yang disusun berdasarkan kompromi kekuatan-kekuatan yang tumbuh dalam masa perubahan.⁴⁶⁷

4.3.2 Model Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Penyelenggara Pemilu di Indonesia setelah Perubahan UUD NRI 1945 diatur di Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa penyelenggara Pemilu dilaksanakan oleh suatu komisi, dan harus bersifat nasional, tetap dan mandiri. Komisi (*commission*) secara umum diartikan sebagai *a body of persons acting under lawful authority to perform certain public service* (sekumpulan orang yang bergerak dibawah sang berwenang dalam rangka melaksanakan pelayanan publik tertentu).⁴⁶⁸ Bersifat nasional, mensyaratkan penyelenggara pemilu disusun dan dibentuk menyeluruh dan terhirarkhi dari pusat sampai tingkatan daerah. Tetap, mensyaratkan kelembagaan yang bersifat *non ad*

⁴⁶⁷ Ibid.

⁴⁶⁸ Bryan A. Garner, Op. Cit. hal.286.

hoc (permanen). Dan mandiri, mensyaratkan lembaga penyelenggara Pemilu tidak terikat atau tidak berada di bawah kontrol lembaga negara lain baik eksekutif maupun legislatif.

Dalam praktiknya, keberadaan penyelenggara Pemilu pengaturannya dijadikan satu bagian dengan UU Pemilu (*UU No.12 Tahun 2003*). Kemudian dicabut dan diganti dengan undang-undang yang khusus mengatur tentang penyelenggara Pemilu (*UU No.22 Tahun 2007*). Dari keberadaan KPU yang diatur di dalam undang-undang saat ini adalah menyangkut keanggotaan KPU karena tidak diatur langsung di dalam UUD NRI 1945. Perdebatan tersebut muncul ketika UU No.12 Tahun 2003 dan UU No.22 Tahun 2007 memberikan persyaratan larangan keanggotaan KPU yang berasal dari anggota atau pengurus parpol.⁴⁶⁹

Jika didasarkan pada studi risalah Perubahan UUD 1945, masalah keanggotaan KPU, seluruh anggota PAH I MPR sepakat untuk tidak mengaturnya di dalam konstitusi, tetapi membebaskannya sebagai *opened legal system* yang dapat diatur lebih lanjut di dalam UU. Sehingga konstitusi memberikan kebebasan kepada DPR dan Pemerintah untuk menyusun komposisi dan jumlah keanggotaan KPU yang dinilai paling ideal, yang menurut DPR dan Pemerintah nantinya dapat mendukung terwujudnya Pemilu jujur sebagai mana yang menjadi semangat perubahan UUD 1945.

Memang, awalnya terlihat Fraksi PDI Perjuangan sempat mengusulkan agar keanggotaan KPU tetap diatur sebagai salah satu norma dalam UUD 1945. Bahkan Fraksi PDI Perjuangan mengusulkan nantinya agar keanggotaan KPU bukan “anggota aktif”⁴⁷⁰ partai politik peserta Pemilu dengan tujuan untuk

⁴⁶⁹ Di dalam UU No.12 Tahun 2003 diatur di Pasal 18 huruf j yang berbunyi: *tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik*. Dan di dalam UU No.22 Tahun 2007 diatur di Pasal 11 huruf I, yang berbunyi: *tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan*.

⁴⁷⁰ Yang dimaksud sebagai anggota aktif adalah anggota parpol yang menjadi pengurus di parpolnya. Usulan ini disampaikan oleh Pataniari Siahaan dari Fraksi PDI Perjuangan dengan usulan: *...pemilihan umum diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, permanen, mandiri dan anggota-anggotanya mempunyai kemampuan dan kepribadian*

menjamin keadilan dan kejujuran KPU. Pemikiran tersebut didasarkan pada sejarah penyelenggaraan Pemilu yang selalu tidak jujur dan hanya menguntungkan penguasa (Orde Baru), oleh karena itu pemilu harus diatur dalam UUD 1945. Seperti yang dinyatakan Hobbes:

Dengan tidak diaturnya pemilihan umum di dalam UUD 1945, maka pelaksanaan Pemilu di Indonesia selama ini diatur dalam UU yang lebih banyak menguntungkan penguasa. Sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat pemilihan umum haruslah dilakukan secara jujur dan adil.⁴⁷¹

Pemikiran Fraksi PDI Perjuangan yang menginginkan keanggotaan KPU juga harus diatur dalam UUD 1945, kemudian berkembang dan dijadikan *draft* awal PAH I MPR dengan berbagai penambahan yang kemudian berbunyi:

Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, permanen dan mandiri yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi.⁴⁷²

Ketika memasuki Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR tanggal 11 Juli 2000, rumusan ini kemudian diminta ditinjau ulang khususnya norma yang mengatur keanggotaan KPU. Karena setelah dikaji ulang, keanggotaan KPU ini sebenarnya tidak perlu diatur dan diikat dengan satu norma, karena nantinya dikhawatirkan tidak akan dapat mengikuti perkembangan tuntutan dan kondisi masyarakat yang akan terus berubah. Permintaan peninjauan ulang itu diminta oleh Hamdan Zoelva dari Fraksi PBB melalui pernyataannya sebagai berikut:

Sebelum kita masuk ke ayat (6) sekiranya masih bisa kita diskusikan anak kalimat terakhir dari ayat (5) ini: “yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi”. Ini saya kira tidak perlu kita cantumkan secara tepat seperti ini. Mana tahu dalam perkembangan selanjutnya bahwa ada perubahan-perubahan yang signifikan pada suatu saat mungkin partai politik ini perlu juga masing-masing satu orang...⁴⁷³

Permintaan peninjauan ulang Hamdan Zoelva ikut didukung Lukman Hakim Saifuddin dari Fraksi PPP, yang juga menyatakan:

yang baik dan bukan anggota aktif partai politik peserta pemilihan umum. Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR, 6 Juni 2000, hal.7

⁴⁷¹ Ibid.

⁴⁷² Rumusan ini masuk dalam Pasal 22E ayat (5), setelah forum rapat menyepakati bahwa Pemilu diatur di dalam Bab tersendiri di dalam UUD 1945.

⁴⁷³ Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000, hal.4

...boleh jadi dalam masa mendatang kedudukan akan perlunya komite atau badan penyelenggara pemilu ini memerlukan birokrasi karena melihat struktur ke bawah meskipun tidak dominan tapi perlu ada orang-orang tertentu, termasuk di dalamnya juga partai politik.

Usulan Hamdan Zoelva dan Lukman Hakim Saifuddin ini ikut diamini oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai pimpinan rapat dengan memberikan perbandingan dengan komite pemilu di Amerika Serikat:

Memang di negara yang modern seperti Amerika, di komisinya itu lembaganya independen tapi anggotanya ternyata 3 dari Partai Republik, 3 dari Partai Demokrat, beberapa sisanya dari orang-orang independen. Tapi, memang disana, walaupun orang partai kalau sudah di KPU betul-betul jadi orang KPU.⁴⁷⁴

Dari berbagai pandangan peserta rapat, akhirnya forum rapat menyetujui secara aklamasi penghapusan kalimat “yang keanggotannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi”. Atas saran ahli bahasa, kata “permanen” kemudian diganti dengan kata tetap, sehingga rumusan akhir ayat (5) berbunyi: *Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.*⁴⁷⁵

Jika dilihat dari praktik Pemilu di berbagai negara selama ini, menurut Adam Schmids (peneliti IFES) penyelenggara Pemilu di dunia biasanya terbagi ke dalam 3 (tiga) model, yaitu: 1) mandiri; 2) di bawah kontrol eksekutif; atau 3) campuran. Beberapa negara yang menggunakan model pertama adalah Afrika Selatan, Kanada, Afghanistan, Iran dan Australian. Negara-negara yang memakai model kedua adalah Denmark, Amerika Serikat dan Inggris. Dan negara yang memakai model ketiga adalah Perancis, Spanyol dan Jepang.⁴⁷⁶

Di Indonesia, jika dilihat dari 3 (tiga) kali penyelenggaraan Pemilu, sebenarnya pernah menganut ketiga model tersebut. Pada masa Pemilu 1955 dan Pemilu di bawah Pemerintahan Orde Baru penyelenggara Pemilu berada dibawah kontrol Pemerintah (eksekutif) langsung (model kedua). Pada Pemilu 1999

⁴⁷⁴ Ibid.

⁴⁷⁵ Ibid. hal.5

⁴⁷⁶ “Sketsa Pemilu 1999, Penyelenggara Pemilu Profesional”, <http://www.detiknews.com/read/2008/11/26/171821/1043452/103/penyelenggara-pemilu-profesional> idunduh 20 Desember 2010.

kelembagaan KPU baik pelaksanaan, pertanggungjawaban dan keanggotaan KPU dilakukan bersama-sama antara pemerintah dan perwakilan partai politik (model ketiga). Namun pasca Perubahan UUD NRI 1945, karena KPU disyaratkan harus bersifat mandiri (tidak lagi berada di bawah kontrol pemerintah) maka Pemerintah sejak saat itu tidak lagi ikut campur dalam proses penyelenggaraan Pemilu, semuanya berada dalam kewenangan KPU (model pertama).

Hanya saja, sifat “mandiri” KPU sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 pengertiannya tiba-tiba meluas ketika diterjemahkan ke dalam undang-undang,⁴⁷⁷ tidak lagi hanya sebatas mandiri dari sisi kelembagaan (independen dari lembaga negara lain) tapi juga diartikan: “anggota KPU juga harus non-partisan” (tidak menjadi anggota, kader atau partisan partai politik)⁴⁷⁸.

Di semua negara yang menganut model pertama, batasan independen dalam praktiknya hanya dalam hal kemandirian lembaga saja, tidak sampai pada personel, dimana lembaga penyelenggara Pemilu tidak di bawah kontrol eksekutif dan/atau lembaga negara lain. Hanya Indonesia saja yang mengartikan independen sampai pada tingkat keanggotaan KPU dengan pelarangan keanggota dari unsur partai politik.

Harus non partisan sebagian besar alasannya agar penyelenggara pemilu dapat bersifat profesional dan tidak memihak. Namun sayangnya cara pandang yang salah karena yang menentukan profesional dan independennya KPU tidak ditentukan dari bersihnya KPU dari unsur keanggotaan Partai Politik, tetapi tergantung dari bagaimana lembaga KPU bisa dikontrol oleh semua elemen politik dalam melaksanakan Pemilu. Bahkan di Amerika dan Inggris yang lembaga penyelenggara Pemilunya berada langsung di bawah Pemerintah,

⁴⁷⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

⁴⁷⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, No. 22 Tahun 2007, LN No.59 Tahun 2007, TLN 4721, Ps. 11 huruf i: *tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan*

Pemilunya justru berjalan secara demokratis bahkan paling demokratis, karena sistem kontrol oleh seluruh kekuatan elemen politik (khususnya partai politik) di negara tersebut berjalan efektif, bukan karena non partisan tidaknya anggota KPU.

4.4 Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum

4.4.1 *Sengketa Pemilihan Umum dan Gagasan Pembentukan Pengadilan Khusus Pemilihan Umum*

Penyelesaian sengketa Pemilu berdasarkan Pasal 24C UUD 1945 kewenangannya berada di Mahkamah Konstitusi (MK). Kemudian Pasal 10 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *jo* Pasal 12 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyebutkan bahwa MK berwenang untuk memutus sengketa perselisihan hasil pemilu. Pengajuan sengketa pemilu akan diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah hasil perhitungan suara diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Putusan sengketa pemilu anggota legislatif paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak dicatat dalam buku registrasi dan putusan sengketa pemilu presiden paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dicatat dalam buku registrasi.⁴⁷⁹ Sejak ditetapkannya UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pemilihan sengketa perselisihan hasil pemilukada jua diserahkan kepada MK.⁴⁸⁰

Namun dalam praktiknya, sengketa pemilu (dan pemilukada) yang muncul ternyata tidak sebatas sengketa hasil pemilu, tetapi juga menyangkut sengketa administrasi (Tata Usaha Negara). Sengketa administrasi biasanya muncul ketika partai politik atau pasangan calon yang tidak lolos verifikasi peserta pemilu menggugatnya ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), karena penetapannya dilakukan melalui suatu keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh KPU. Keputusan itulah yang kemudian digugat ke PTUN untuk dibatalkan.

⁴⁷⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi*, Nomor 24 Tahun 2003 , LN. No.98, TLN No.4316, Ps. 78.

⁴⁸⁰ Maruarar Siahaan, “Beberapa Perkembangan Hukum acara MK Dalam Praktik”, (Makalah disampaikan dalam temu wicara forum kristiani pemimpin muda Indonesia di gedung MKRI), Jakarta 24 Agustus 2009 hal.19

Dalam perkembangannya, gugatan-gugatan ini ternyata berdampak pada terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung. Penyebabnya, hukum acara yang berlaku di PTUN memang tidak disiapkan untuk menyelesaikan sengketa administrasi yang dihasilkan dari proses penyelenggaraan Pemilu, sehingga dalam beberapa kasus Putusan Pengadilan cenderung terlambat sehingga mengacaukan tahapan Pemilu yang telah berjalan.

Contoh kasus dalam hal sengketa administrasi berkait Keputusan KPU Kota Medan tentang penetapan Calon Walikota dan Wakil Walikota Medan menjelang hari pemungutan suara, yang kemudian digugat oleh salah satu pasangan calon yang tidak lolos verifikasi. Atas gugatan tersebut, PTUN Medan melalui Putusan Sela memerintahkan KPU Medan agar menunda proses tahapan pemilukada sampai adanya putusan yang bersifat final. Jika perintah penundaan tersebut dilaksanakan akan berakibat kacaunya tahapan penyelenggaraan pemilukada, sebab untuk memperoleh putusan hukum final jelas membutuhkan waktu yang sangat lama apalagi jika para pihak menindaklanjutinya dengan upaya hukum banding, kasasi sampai Peninjauan Kembali (PK).⁴⁸¹ Bagi KPU Medan situasi demikian niscaya dilematik. Sebab, selain bakal memporak-porandakan jadwal dan tahapan, juga berakibat membengkaknya anggaran mengingat surat suara terlanjur dicetak. Disamping itu, juga dapat dengan mudah memantik konflik, baik antara KPU dengan peserta pemilu maupun antar peserta pemilu sendiri. Namun apabila tidak dilaksanakan, maka KPU Medan dapat dikategorikan telah melawan hukum, melawan putusan pengadilan.⁴⁸²

Selain di PTUN, sengketa administrasi juga telah merambah ke dalam persidangan-persidangan MK. Beberapa Putusan MK tidak lagi memutus tentang perselisihan hasil penghitungan suara saja, tetapi juga dalam bentuk putusan pembatalan (pendiskualifikasian) pasangan calon yang sebenarnya kewenangan tersebut berada di bawah KPU.⁴⁸³

⁴⁸¹ Arif Wibowo, *Pengadilan Pemilu Perlukah?*, Kelompok Komisi Baleg Fraksi PDI Perjuangan, 12 November 2010.

⁴⁸² Ibid.

⁴⁸³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PHPU.D-VIII/ 2010

Atas dasar karut-marutnya sengketa Pemilu yang telah merambah ke wilayah sengketa administrasi tersebut, terdapat suatu gagasan menarik tentang urgensi dibentuknya pengadilan (khusus) pemilu di Indonesia. Banyak kalangan meyakini bahwa pengadilan pemilu dibutuhkan sebagai instrumen hukum yang dinilai akan efektif untuk mengatasi karut marut masalah hukum yang terjadi dalam pemilu dan pemilukada tersebut.⁴⁸⁴

Memang ruang lingkup peradilan pemilu idealnya tidak sebatas pada hukum administrasi (TUN) tetapi juga melingkupi pidana pemilu itu sendiri. Namun jika dikaji dari seluruh pasal-pasal pidana pemilu yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan, proses peradilan pidana pemilu sebenarnya tidak memerlukan kekhususan, sehingga dapat tetap mengacu pada hukum acara pidana yang telah diatur di dalam KUHAP. Sebab semua jenis pelanggaran pemilu tidak ada satupun yang memberikan pengaruh atau dapat mengganggu proses tahapan pemilu. Memang beberapa pakar sempat mempersoalkan keberadaan pasal pidana politik uang (*money politic*) yang diatur di dalam Pasal 87 dan Pasal 88 UU No.10 Tahun 2008. Karena berdasarkan ketentuan, jika suatu calon terbukti melakukan politik uang dan telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), selain sanksi pidana oleh pengadilan, KPU juga akan memberikan sanksi administrasi berupa pembatalan sebagai calon tetap atau calon terpilih. Pembatalan ini memang akan merubah ketetapan KPU tentang calon tetap atau calon terpilih, namun perubahan ketetapan ini tidak akan bermuara pada peradilan TUN karena dasar perubahan ketetapan ini adalah ketetapan pengadilan pidana yang telah memiliki kekuatan hukum tetap yang kebenarannya tidak dapat lagi disangkal. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 2 huruf e Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan: *Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini: Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil*

⁴⁸⁴ Pengadilan Khusus Pemilu Demi Terwujudnya Electoral Justice, hukumonline.com <http://202.153.129.35/berita/baca/lt4bc2f97be9525/pengadilan-khusus-pemilu-demi-terwujudnya-jelectoral-justicei> diunduh 20 Desember 2010.

pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu, peradilan pemilu di Indonesia lebih diarahkan pada peradilan administrasi negara khusus pemilu, sehingga keberadaan pengadilan tersebut tetap berada di bawah lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga keberadaannya tetap melekat pada pengadilan tata usaha negara.

Kekhususan hukum acara TUN untuk pemilu dapat diarahkan pada hukum acara cepat dengan aturan jangka waktu persidangan yang dapat disesuaikan dengan batas jangka waktu proses pemilu sehingga tidak mengganggu tahapan pemilu itu sendiri. Disamping itu, untuk mempercepat lahirnya putusan yang bersifat final, pengadilan pemilu Inggris dapat dijadikan contoh dengan membatasi upaya hukum hanya satu atau dua tingkat. Namun khusus untuk Pemilu Presiden dan Pemilu anggota DPR dan DPD tidak diberikan upaya hukum (langsung bersifat final) dengan kewenangan memutus diberikan kepada Mahkamah Agung langsung. Sementara untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan pemilihan anggota DPRD Provinsi diletakkan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT-TUN) dan Mahkamah Agung jika terdapat upaya hukum Kasasi. Untuk pemilu Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota serta pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota, pengadilan pemilu diletakkan di PTUN dan PT-TUN jika terdapat upaya Banding.⁴⁸⁵

Untuk menjamin agar peradilan pemilu dapat berjalan secara adil dan lebih representatif, dapat dibentuk hakim *ad hoc* yang dapat direkrut dari pakar, pengawas atau pihak-pihak di luar hakim peradilan (hakim reguler) yang memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang pemilu. Sementara sifat dari pengadilan pemilu sebaiknya tetap bersifat *ad hoc* yang dibentuk hanya pada saat sengketa pemilu ada.

⁴⁸⁵ Ibid.

4.4.2 *Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Melalui Pengadilan Pemilihan Umum di Lima Negara*

Sepanjang pengetahuan penulis, di beberapa negara khususnya Amerika Latin telah memiliki pengadilan yang khusus dibentuk untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Beberapa negara tersebut diantaranya: Meksiko, Brasil, Republik Guatemala, Panama, Bolivia dan Uruguay. Di Meksiko Pengadilan Pemilu dikenal dengan nama *The Electoral Tribunal of the Federal Judiciary* (*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*) biasa disingkat dengan TEPJF, adalah peradilan khusus Pemilu di Meksiko yang berada langsung di bawah *Supreme Court* (Mahkamah Agung). Kewenangan utama TEPJF adalah mengadili setiap sengketa yang timbul selama pemilu, sekaligus mengesahkan hasil pemilu.⁴⁸⁶

Hakim pemilu di dalam TEPJF terdiri *Supreme Chamber* (Pengadilan Agung) di tingkat federal dan *Regional Chamber* (Pengadilan Tinggi) sebanyak 5 pengadilan, ditempatkan di Kota Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Mexico City, dan Toluca. Khusus *Regional Chamber* bersifat *ad hoc* dibentuk satu tahun pada saat diselenggarakannya pemilu (federal). Dalam hal keanggotaan, untuk *Supreme Chamber* terdiri dari 7 hakim pemilu (*electoral judge*), untuk *Regional Chamber* terdiri dari 3 orang hakim pemilu.⁴⁸⁷

Sebelum terbentuknya TEPJF, embrio pengadilan pemilu di Meksiko dimulai pada tahun 1986 ketika dibentuk *The Electoral Disputes Tribunal* (*Tribunal de lo Contencioso Electoral*) atau disingkat dengan TCE, sebuah badan administratif (non yudisial) yang dibentuk atas desakan partai-partai politik karena tingginya kecurangan pemilu karena tidak independennya *Commission Federal Election* (KPU Federal). Tujuan utama dibentuknya TCE adalah agar partai-partai politik memiliki upaya hukum untuk menggugat setiap keputusan-keputusan administratif yang ditetapkan oleh KPU Federal yang dinilai tidak adil dan berpihak. Keanggotaan TCE terdiri dari 7 hakim pemilu. Pengisian jabatan

⁴⁸⁶ Gabriel A. Almond et.al., *Comparative Politics Today, A World View, Eight Edition* (Dorling Kinderley: New Delhi, 2009), hal.533

⁴⁸⁷ Ibid.

TCE dilakukan dengan cara pemilihan yang dilakukan oleh *Chamber of Deputies* (DPR) atas usulan partai-partai politik.⁴⁸⁸

Keberadaan TCE kemudian diperkuat dan digantikan oleh lembaga baru bernama *The Federal Electoral Tribunal (TRIFE)* melalui amandemen konstitusi Meksiko yang dibentuk pada tahun 1990 dengan kewenangan yang hampir sama yaitu mengadili setiap keputusan administrasi *Comission Federal Election* yang menjadi sengketa. Namun lebih *legitimate* karena pengisian jabatan hakim pemilu telah melibatkan Presiden, dimana Presiden yang mengusulkan nama-nama kandidat hakim, *Chamber of Deputies* kemudian menominasikan nama-nama calon dengan persetujuan 2/3 anggota deputi.⁴⁸⁹

Pada tahun 1996, keberadaan TRIFE diubah dan diperkuat lagi kewenangannya tidak hanya mengadili pemilu federal saja, tetapi juga termasuk pemilukada (*local election*). Nama TRIFE diubah menjadi *The Electoral Tribunal of the Federal Judiciary (TEPJF)*. Metode pengisian hakim pemilu TEPJF juga diubah, nama-nama calon hakim diusulkan oleh *Supreme Court* (Mahkamah Agung), dinominasikan oleh 2/3 *Chamber of Deputies* dan kemudian Presiden memilih nama-nama yang telah dinominasikan tersebut. Dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pemilukada TEPJF memiliki *Regional Chamber* di 5 kota yang berada di tengah-tengah diantara negara-negara bagian Meksiko.⁴⁹⁰

Sementara di Brasil, Pengadilan Pemilunya terdiri dari dua tingkat. Di tingkat federal adalah *The Supreme Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral)* atau disingkat TSE, ditingkat negara bagian adalah *Regional Electoral Court (Tribunal Regional Eleitoral)* atau disingkat dengan TRE. TSE berdiri sejak tahun 1932. Menurut Pasal 119 Konstitusi Brazil 1988, TSE terdiri dari 7 hakim, sebagai berikut: 3 hakim yang berasal dari *Supremo Tribunal Federal* (semacam Mahkamah Konstitusi); 2 hakim yang berasal dari *Superior Tribunal de Justiça* (Mahkamah Agung); dan 2 hakim yang ditunjuk oleh Presiden yang dipilih di

⁴⁸⁸ George W. Grayson, *The Electoral Disputes Tribunal* (Transaction Publisher: New Jersey, 1990), hal.58

⁴⁸⁹ Ibid.

⁴⁹⁰ Ibid. hal.59

antara 6 pengacara terkenal dengan pengetahuan hukum dan reputasi moral yang baik atas rekomendasi *Supremo Tribunal Federal*. Para hakim tersebut dipilih untuk masa jabatan 2 tahun, dan paling lama hanya bisa menjabat selama dua periode berturut-turut.⁴⁹¹

TSE bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan Pemilu Federal, dengan tugas pokok memeriksa dan menangani seluruh proses pelaksanaan pemilu termasuk mengadili setiap sengketa pemilu yang muncul selama proses pemilu federal. Sementara TRE bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan Pemilu negara bagian. Kewenangan TRE diatur oleh UU 4.737 tahun 1965. Setiap pengadilan TRE terdiri dari hakim umum yang dipilih atau ditunjuk oleh bagian pengadilan negara bagian. Dalam hal tata cara pemilihannya ditetapkan dan diatur sendiri oleh masing-masing pengadilan negara bagian.⁴⁹²

Menurut ketentuan UU, TRE bertanggung jawab untuk mengontrol dan memeriksa seluruh proses pemilu di bawah yurisdiksi mereka, mulai dari proses pendaftaran parpol peserta pemilu sampai proses penghitungan suara. TRE bertanggung jawab terhadap pendaftaran pemilih dan dalam hal laporan hasil pemilu. TRE juga harus menyelesaikan setiap konflik maupun sengketa yang terjadi selama pemilu termasuk mengadili jika terdapat gugatan pemilu. Setiap TRE memiliki kebebasan untuk membuat peraturan mengenai hukum acara pemilu di masing-masing negara bagian.⁴⁹³

Pengadilan Pemilu di Guatemala bernama *El Tribunal Supremo Electoral (TSE)*. Pengadilan ini adalah pengadilan tertinggi dalam hal Pemilu. TSE bersifat independen sehingga tidak tunduk terhadap lembaga-lembaga negara lainnya (eksekutif maupun legislatif). Keberadaan TSE diatur di dalam UU Pemilu dan Partai Politik Republik Guatemala. Kewenangan utama TSE adalah sebagai penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu untuk anggota

⁴⁹¹ Gerhard Robbers, *Encyclopedia of World Constitution* (Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, New York, 2007), hal.129

⁴⁹² Organisation for Economic and Development, *Brazil: Strengthening Governance for Growth* (OECD: Paris, 2008), hal.59

⁴⁹³ Ibid.

Kongres (*Chamber of Deputies* dan *Senate*) setiap 4 tahun sekali serta bertanggung jawab terhadap pendaftaran pemilih.⁴⁹⁴

Menurut Pasal 123 UU Pemilu an Parpol, TSE terdiri dari 5 hakim tetap dan 5 hakim *ad hoc*. Mekanisme pengisian jabatan hakim, setiap calon hakim dinominasikan oleh Komite Nominasi yang dibentuk oleh Presiden. Hasil nominasi hakim tersebut kemudian diajukan kepada Kongres untuk dipilih. Hakim terpilih adalah calon hakim yang mendapatkan dukungan minimal 2/3 anggota Kongres. Masa jabatan hakim TSE adalah 6 tahun. Tugas dan kewenangan TSE berdasarkan Pasal 125 UU Pemilu dan Partai Politik Republik Guatemala adalah sebagai berikut:

- a) menjamin hak-hak politik setiap warga negara termasuk organisasi-organisasi politik dan segala bentuk partisipasi politik sebagaimana yang dijamin oleh oleh Konstitusi, undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b) mengintegrasikan (koordinatif) lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk menerbitkan dokumen identifikasi pribadi warga negara dan partai politik;
- c) menyelenggarakan dan mengatur setiap proses pemilu, menetapkan hasil dan keabsahan pemilu, atau membatalkan hasil pemilu, sebagian atau keseluruhan, berikut pemberian penghargaan kepada pihak terpilih, dan melaporkan hasil-hasil pemilu yang telah ditetapkannya kepada umum.
- d) memutuskan, proses pendaftaran warga negara, sekaligus memberikan pemahaman (pendidikan politik) kepada setiap warga negara dalam proses banding maupun konsultasi.
- e) melaksanakan penegakan hukum pemilu kepada setiap partai politik serta memberikan sanksi terhadap setiap pelanggaran pemilu yang terjadi;
- f) menetapkan dalam proses banding mengenai pendaftaran, denda, penangguhan dan pembatalan partai politik;

⁴⁹⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_Supremo_Electoral_de_Guatemala diunduh 21 Desember 2010.

- g) memutuskan, segala sesuatu yang berhubungan dengan koalisi partai politik dan komite pemilihan;
- h) mengangkat anggota dewan pemilihan departemen dan kotamadya dan memberhentikan setiap anggota (sanksi administratif) sekaligus mengontrol pelaksanaan setiap kewenangan dewan pemilihan tersebut;
- i) memastikan semua TPS memadai, tepat waktu dan terintegrasi;
- j) menyelidiki dan memutuskan masalah apapun dalam yurisdiksinya, baik atas inisiatif sendiri atau atas penerimaan suatu pengaduan;
- k) sebagai pusat informasi data pelanggaran pemilu bagi pihak-pihak yang berwenang;
- l) meminta bantuan polisi untuk memastikan pelaksanaan pemilu tepat waktu;
- m) menetapkan permintaan dan permintaan itu disampaikan kepada organisasi publik atau politik, yang berkaitan dengan hal-hal dalam kewenangannya;
- n) memecahkan setiap persoalan yang berkaitan dengan sumber daya untuk diketahui sesuai dengan hukum;
- o) memeriksa dan menilai dokumentasi pemilu;
- p) Mengangkat, memberhentikan, dan menghukum para pejabat dan staf mereka;
- q) menetapkan pedoman tata kerja internal TSE dan badan-badan pemilihan lain;
- r) Mengembangkan dan menyusun anggaran tahunan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi;
- s) mengkompilasi dan menerbitkan yurisprudensi pemilu;
- t) Mempublikasikan laporan penyelenggaraan pemilu beserta temuan-temuannya paling lambat 6 bulan setelah dilaksanakannya Pemilu;
- u) Menyelenggarakan setiap ketentuan yang berkaitan dengan pemilu dan pendaftaran partai politik.
- v) Merancang dan melaksanakan program pendidikan pemilu bagi warga negara, dan

w) menyelesaikan semua kasus dalam yurisdiksinya yang tidak dilindungi oleh undang-undang ini.⁴⁹⁵

Pengadilan Pemilu Panama bernama *Electoral Tribunal de Panama* atau ETP) Tugas dan tanggung jawab ETP antara lain sebagai berikut:

- a) mengawasi langsung pendaftaran pemilih dan memastikan akurasi data-data pendaftaran pemilih;
- b) menjamin setiap warga negara dapat menggunakan hak pilihnya secara bebas dan jujur;
- c) satu-satunya lembaga yang berwenang menafsirkan setiap peraturan perundang-undangan di bawah UU Pemilu;
- d) Menjamin terlaksananya hak-hak partai politik dan calon independen untuk mengekspresikan pluralisme politik dalam upaya meningkatkan demokrasi;
- e) Menyelenggarakan peradilan pidana pemilu secara transparan dan berkeadilan;
- f) Menyelenggarakan pendidikan pemilu kepada warga negara.⁴⁹⁶

Berbeda dengan Pengadilan Pemilu Meksiko, Brazil dan Guatemala, ETP hanya berwenang mengadili pidana pemilu, tidak sampai pada mengadili sengketa hasil pemilu. Kewenangan yang lebih dari itu, ETP juga diberikan kewenangan untuk bertanggung jawab dalam mengawasi proses pendaftaran pemilih sampai agar semua warga negara telah terdaftar sebagai pemilih, disamping itu ETP juga menjadi pengawas kampanye dan pengawas pada saat dilaksanakannya pemungutan suara. Jumlah keanggotaan hakim ETP adalah 3 orang hakim yang dipilih oleh Presiden untuk masa jabatan 7 tahun.⁴⁹⁷

Keberadaan ETP dimulai sejak 1989 pasca tumbangya rejim diktator di Panama. Tujuan dibentuknya ETP adalah untuk menjamin terselenggaranya

⁴⁹⁵ Ibid.

⁴⁹⁶ Eduardo Valdes E., *Towards 1999 : Highlights of an Historical Review (US-Panama Relations) in the context of an Electoral and Democratic Evolution*, <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/publicaciones/publicaciones/kellogg.html> diunduh 21 Desember 2010.

⁴⁹⁷ Ibid.

Pemilu yang luber dan jurdil. Untuk menjalankan fungsinya ETP memiliki 3 departemen yaitu: Departemen Pemilu (*The Electoral Department*), bertanggung jawab mengorganisasir dan menyelenggarakan proses Pemilu meliputi pemilihan demokratis, referendum, plebisit, daftar pemilih, catatan pemilu, dan pendaftaran partai politik. Kedua, Departemen Pendaftaran Pemilih (*The Civil Registry Department*), bertanggung jawab sebagai kantor catatan sipil, seperti pendaftaran kelahiran, kematian, perkawinan, dll. Ketiga, Departemen Identifikasi Warga Negara (*Citizenship Identification Departement*), bertanggung jawab menyediakan dokumen kewarganegaraan pemerintah dengan menerbitkan KTP Nasional.⁴⁹⁸

Sementara di Bolivia, pengadilan pemilunya bernama *Corte National Electoral (Electoral National Court)* di Bolivia jika dilihat dari kewenangannya sebenarnya lebih cenderung berfungsi sebagai penyelenggara Pemilu (KPU) walaupun terdapat kata *Corte (Court)*, karena kewenangan *Corte National Electoral (CNE)* bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan Pemilu sekaligus merangkap sebagai pengawasi pemilu. Semua tahapan pemilu yang berada dibawah tanggung jawab CNE dimulai dari proses pendaftaran sampai penghitungan suara Pemilu. Berdasarkan UU Pemilu Bolivia semua pemilu (termasuk *local election*) berada di bawah tanggung jawab CNE. Oleh karena itu CNE memiliki cabang di 9 departemen (Departemen di Bolivia digunakan untuk menyebut Provinsi) yaitu: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Beni, dan Pando. CNE terdiri dari 7 orang hakim, 6 hakim di pilih oleh Kongres dan 1 hakim diangkat oleh Presiden.⁴⁹⁹

Di Uruguay pengadilan pemilu dikenal dengan istilah *El Tribunal Superior de Justicia Electoral (JE)*. Tugas utama TSJE adalah menyelenggarakan peradilan khusus mengenai segala hal yang berkaitan dengan administrasi pemilu agar penyelenggaraan pemilu dapat berjalan berdasarkan asas-asas pemilu yang dijamin oleh konstitusi. Kedudukan TSJE adalah bagian dari peradilan Uruguay

⁴⁹⁸ Ibid.

⁴⁹⁹ http://www.nationmaster.com/graph/gov_jud_bra-government-judicial-branch diunduh tanggal 18 Desember 2010.

dan terhirarki dari pusat, provinsi sampai tingkat kabupaten/kota. Disamping sebagai peradilan administrasi, TSJE juga merangkap sebagai penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan setiap tahapan pemilu mulai dari pendataan dan pendaftaran pemilih sampai pada pemungutan dan penghitungan suara. Berdasarkan Pasal 4 dan 5 UU No.635, hakim TSJE terdiri dari 3 anggota yang harus dipilih oleh Mahkamah Agung.⁵⁰⁰

4.5 Pemilihan Umum Kepala Daerah

4.5.1 Sistem Pemilihan dan Syarat Pencalonan

Pemilihan Kepala Daerah di dalam UUD NRI 1945 diatur di dalam Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan: *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*

Berdasarkan risalah Perubahan UUD 1945 khususnya yang membahas pemilihan kepala daerah di Bab III, pengertian “dipilih demokratis” di dalam perdebatan persidangan merujuk pada wacana pemilihan kepala daerah secara langsung. Setelah perubahan UUD 1945, aturan mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) diatur di dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari 240 pasal di dalam UU No.32 Tahun 2004, jumlah pasal yang mengatur tentang Pilkada sebanyak 63 pasal, dimulai dari pasal 56 sampai dengan pasal 119. Di dalam UU No.32 Tahun 2004, kepala daerah “dipilih secara demokratis” kemudian diterjemahkan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Sistem pemilihan Kepala Daerah sama dengan sistem yang digunakan pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) yaitu sistem pemilihan dua putaran (*Two Round System/TRS*), dimana pasangan calon terpilih adalah pasangan calon yang perolehan suaranya mencapai 50% lebih. Namun berbeda

⁵⁰⁰ http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/justicia%20electoral.htm diunduh tanggal 18 Desember 2010.

dengan Pilpres, pada Pilkada jika tidak ada pasangan calon yang mencapai 50%, pasangan calon yang memperoleh di atas 25% dan terbanyak yang ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Jika tidak ada satu pasangan calon pun yang memperoleh suara lebih dari 25% baru dilaksanakan pemilihan putaran kedua yang diambil dari pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Di dalam putaran kedua, pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.⁵⁰¹

Dalam hal pencalonan juga hampir sama dengan Pilpres, pencalonan dilakukan secara berpasangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah (satu paket). Pencalonan diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.⁵⁰² Partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusulkan pasangan calon adalah yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Disamping itu parpol atau gabungan parpol diwajibkan untuk membuka kesempatan seluas-luasnya kepada calon perseorangan yang memenuhi syarat dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan. Disamping itu proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik juga diminta untuk memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.⁵⁰³

Ketentuan yang mengatur tentang syarat pengajuan pasangan calon yang harus diusulkan partai politik atau gabungan partai politik ini kemudian berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.5/PUU-V/2007 akhirnya ditambah dengan diperbolehkannya pasangan calon yang berangkat dari jalur perseorangan dengan pertimbangan persamaan hak sebagai warga negara yang diatur di dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945. Namun MK tetap memberi syarat agar calon perseorangan harus dibebani kewajiban yang berkaitan dengan persyaratan

⁵⁰¹ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, No.32 Tahun 2004, ps. 59.

⁵⁰² Ibid. Ps. 56 ayat 2.

⁵⁰³ Ibid. Ps. 59.

jumlah dukungan minimal terhadap calon yang bersangkutan. Hal demikian diperlukan agar terjadi keseimbangan dengan parpol yang disyaratkan mempunyai jumlah wakil minimal tertentu di DPRD atau jumlah perolehan suara minimal tertentu untuk dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁵⁰⁴

Atas putusan tersebut, Pemerintah dan DPR menetapkan UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam UU NO.12 Tahun 2008, syarat dukungan yang harus dimiliki pasangan calon perseorangan adalah sebagai berikut: Untuk pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, syarat dukungannya: untuk provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2 juta jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5%; untuk provinsi yang jumlah penduduknya lebih dari 2 juta sampai dengan 6 juta jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5%; untuk provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6 juta sampai dengan 12 juta jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4%; dan Untuk provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12 juta jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen). Dukungan tersebut harus tersebar sekurang-kurangnya di 50% kabupaten/kota di provinsi bersangkutan dan bentuk dukungan dibuktikan dengan surat dukungan disertai foto copy KTP para pendukung.⁵⁰⁵

Kemudian untuk pasangan Bupati calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila syarat dukungannya: Untuk kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5%; untuk kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250 ribu sampai dengan 500 ribu jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5%; untuk kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500 ribu sampai dengan 1 juta jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4%; dan untuk kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1 juta jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3%.

⁵⁰⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No.5/PUU-V/2007

⁵⁰⁵ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah* No.12 Tahun 2008, Ps. I angka 5.

Dukungan tersebut harus tersebar sekurang-kurangnya di 50% kecamatan di kabupaten/kota bersangkutan dan bentuk dukungan dibuktikan dengan surat dukungan disertai foto copy KTP para pendukung.⁵⁰⁶

Persoalan calon perseorangan sebenarnya sempat mengemuka pada saat perumusan RUU tentang Pemerintahan Daerah khususnya rancangan pasal yang mengatur tentang Pilkada. Pada tahap awal perdebatan, berkembang tiga macam opsi dalam proses pencalonan. Pertama, semua kandidat adalah kandidat independen yang diusulkan dari kalangan non-partai politik. Kedua, sebagian kandidat bisa dicalonkan dari jalur independen, dan sebagian lagi adalah calon yang diusulkan oleh partai politik. Ketiga, semua kandidat harus diusulkan oleh partai politik yang memperoleh suara minimal tertentu pada pemilihan anggota legislatif.

Opsi pertama dari ketiga pilihan di atas memang tidak populer. Sehingga pilihan yang ada pada saat itu adalah opsi kedua yang memungkinkan diakomodirnya calon dari non-partai maupun dari partai atau opsi ketiga yang hanya memberi kesempatan kepada calon yang diusulkan oleh partai politik. Sebenarnya, rancangan pertama UU yang diusulkan oleh pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri menjelaskan bahwa kandidat Pilkada dapat berasal dari jalur independen maupun dari calon yang diusulkan oleh partai politik. Sebagaimana yang disebutkan dalam isi draft rancangan revisi UU No. 22/1999, versi tanggal 23 April 2003⁵⁰⁷, yang menerangkan bahwa kandidat Pilkada meliputi:

- 1) Pasangan kandidat diusulkan oleh satu atau lebih partai politik yang memperoleh minimal 15% suara dalam pemilu anggota legislatif terakhir.
- 2) Pasangan kandidat yang memperoleh dukungan minimal 1% dari total suara pemilih di daerah tersebut, yang dapat diusulkan oleh:
 - a) Minimal 1/10 dari anggota parlemen daerah yang partainya tidak mengusulkan kandidat.

⁵⁰⁶ Ibid.

⁵⁰⁷ Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 versi Departemen Dalam Negeri tertanggal 23 April 2003.

- b) Kandidat itu sendiri.
- c) Satu atau lebih partai politik yang tidak memperoleh kursi di parlemen daerah.
- d) Organisasi sosial atau profesional yang dikenal oleh hukum.

Pada kenyatannya, usul rancangan UU ini ditolak oleh DPR⁵⁰⁸. Rumusan final tentang pengaturan pencalonan dalam Pilkada ini menyebutkan bahwa kandidat Pilkada harus diusulkan oleh satu atau gabungan partai politik yang memperoleh minimal 15% suara dalam pemilu legislatif terakhir. Keputusan ini diambil dengan beberapa argumen. Pertama, hal ini dimaksudkan untuk mempermudah proses pencalonan. Proses pencalonan untuk calon independen yang mensyaratkan tanda tangan pendukung dari ratusan pemilih dan foto kopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) dinilai akan mengalami kesulitan di beberapa wilayah pinggiran atau terpencil. Kedua, hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya pembengkakan jumlah kandidat yang mungkin akan menyebabkan kesulitan dalam mengatur proses pemilihan. Pada saat yang sama, partisipasi masyarakat dalam proses pencalonan masih dapat tetap dilakukan melalui partisipasinya dalam proses pengambilan keputusan partai politik. Akan tetapi argumen ini dimentahkan oleh berbagai masalah yang dihadapi oleh partai politik di Indonesia. Pada dasarnya, partai politik di Indonesia memperoleh momentum emas untuk memperbaiki dan mereformasi dirinya pada awal proses demokratisasi 1998-1999. Apabila pilihan untuk menggunakan partai politik sebagai satu-satunya pintu gerbang pencalonan ini sekedar dimaksudkan untuk menyederhanakan proses pencalonan dan membatasi jumlah calon, maka harapan ini mungkin sudah tercapai. Namun, dipakainya sistem ini juga membawa konsekuensi terlalu dominannya peran partai, juga banyaknya masalah lain yang

⁵⁰⁸ Sebelumnya, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), juga telah mengajukan tuntutan agar rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung menyertakan calon-calon independen, di luar calon yang diajukan partai politik. Tujuannya, selain memberikan peluang pada calon non parpol, hal ini dapat meminimalisir praktik politik uang yang kerap terjadi dalam pilkada. Tuntutan ini terungkap dalam rapat terbatas antara tim perancang UU DPD dan para pakar sistem pemerintahan di Jakarta 29/11 2004. "Calon Independen Diminta Dimasukkan dalam Peraturan Pilkada". 30 November 2004. (<http://www.liputan6.com/politik/?id=90860>)

timbul akibat dari oligarki partai. Hal ini jauh lebih berbahaya bagi demokrasi daripada ketakutan akan rumitnya proses pencalonan yang mensyaratkan tanda tangan dan fotokopi KTP pendukung, serta membengkaknya jumlah calon.⁵⁰⁹

3.5.2 Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum

Sejak ditetapkannya UU No.22 Tahun 2007, Pilkada tidak lagi menjadi bagian dari rejim pemerintahan daerah, tetapi telah menjadi bagian dari rejim pemilu.⁵¹⁰ Di dalam UU No.22 Tahun 2007 istilah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) kemudian diubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada), sebagaimana yang disebutkan di ketentuan Pasal 1 angka 4:

Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Implikasi mendasar dari perubahan ini adalah terletak pada hirarkhi pertanggung jawaban penyelenggaraan Pemilukada dan penyelesaian sengketa pemilu. Dalam hal penyelenggaraan Pemilukada, berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 awalnya KPUD dalam mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pilkada (dalam bentuk laporan) harus disampaikan kepada DPRD,⁵¹¹ termasuk pertanggungjawaban penggunaan anggaran pilkada.⁵¹² Begitu juga dengan Panitia Pengawas Pilkada dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD.⁵¹³ Sejak ditetapkannya UU No.22 Tahun 2007, maka pertanggungjawaban penyelenggaraan Pemilukada tidak lagi kepada DPRD.

Untuk Pemilukada Provinsi, KPU Provinsi langsung mempertanggungjawabkannya kepada KPU, sebagaimana yang disebutkan Pasal 40 ayat (2): *KPU Provinsi menyampaikan laporan kinerja dan penyelenggaraan*

⁵⁰⁹ Pratikno, *Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol*, (makalah, tanpa tahun)

⁵¹⁰ Maruarar Siahaan, Op. Cit.

⁵¹¹ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, No.32 Tahun 2004, Ps. 57 ayat (1) dan ayat (2).

⁵¹² Ibid. Ps. 67 ayat (1) huruf d.

⁵¹³ Ibid. Ps. 57 ayat (8).

Pemilu secara periodik kepada KPU. Namun demikian, KPU Provinsi tetap diwajibkan untuk melaporkan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Gubernur dan DPRD Provinsi seperti yang disebutkan di Pasal 40 ayat (3): KPU Provinsi menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Kemudian untuk Pemilu Kabupaten/Kota, KPU Kabupaten/Kota mempertanggungjawabkan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU Provinsi sebagaimana yang disebutkan di Pasal 41 ayat (2): *KPU Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kinerja dan penyelenggaraan Pemilu secara periodik kepada KPU Provinsi. Seperti halnya KPU Provinsi, KPU kabupaten/kota juga tetap diwajibkan untuk melaporkan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota seperti yang disebutkan di Pasal 41 ayat (3): KPU Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada bupati/walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.*

Implikasi lain dari berubahnya Pilkada menjadi Pemilu, berakibat penyelesaian sengketa Pemilu kewenangannya dialihkan dari MA kepada MK. Peralihan tersebut dilakukan melalui UU No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Di dalam Pasal 236C dinyatakan dengan tegas bahwa: *penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.* Atas peralihan tersebut, MK kemudian menetapkan hukum acara penyelesaian sengketa Pemilu melalui Peraturan MK No.15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Jika merujuk kepada risalah rapat-rapat Perubahan UUD 1945, wacana dan perdebatan mengenai masuk tidaknya pilkada sebagai bagian dari rejim pemilu atau pernah mengemuka khususnya pada Rapat ke-14 PAH I BP MPR, 10

Mei 2001 dengan agenda dengar pendapat dengan ahli. Tim ahli mengusulkan suatu rumusan definisi pemilihan umum dengan ikut memasukkan pemilihan kepala daerah di dalamnya, seperti rumusan yang dibacakan Maswadi Rauf, juru bicara Tim Ahli: *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.*⁵¹⁴

Rumusan Tim Ahli ini ditolak hampir semua fraksi, alasan-alasan penolakan yang dikemukakan fraksi-fraksi hampir sama bahwa sesuai dengan semangat desentralisasi, pilkada lebih baik tetap menjadi bagian dari rejim pemerintahan daerah. Oleh karena itu rumusan Tim Ahli yang memasukkan pilkada sebagai bagian dari Pemilu dihapus. Karena pilkada telah diatur dan telah menjadi bagian dari Bab yang mengatur Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah ditetapkan di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Disamping itu, menjadikan pilkada sebagai bagian dari Pemilu sangat tidak mungkin dan sulit karena masa jabatan dan penyelenggaraan pilkada di masing-masing daerah berbeda-beda.⁵¹⁵

Berdasarkan risalah tersebut diatas, dimasukkannya pilkada sebagai bagian dari pemilu melalui penetapan UU No.22 Tahun 2007 sebenarnya bertolak belakang dengan wacana dan gagasan yang berkembang tentang pilkada selama proses Perubahan UUD 1945.

⁵¹⁴ Lihat Bab III hal. 166

⁵¹⁵ Lihat Bab III hal. 167-168

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

- Sistem Pemilu yang diatur secara eksplisit di dalam UUD NRI 1945 hanya Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilres) sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 6A UUD NRI 1945. Sistem Pilpres Indonesia menggunakan Sistem Dua Putaran (*Two Round System*). Sistem Pemilu yang disebutkan secara implisit adalah Pemilu anggota DPD yang mensyaratkan jumlah anggota yang sama di masing-masing provinsi. Di dalam peta sistem pemilu, pemilihan yang menghendaki jumlah kursi yang sama di setiap dapil dengan jumlah kursi lebih dari 1 (satu) dikenal dengan nama *Single Non Transferable Vote* (Sistem Distrik Wakil Banyak). Sementara sistem pemilu yang tidak disebutkan secara langsung dalam UUD NRI 1945 adalah sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD. Namun di dalam Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa peserta pemilu anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Kepesertaan dalam Pemilu yang hanya diikuti oleh parpol (non perseorangan) dalam peta Pemilu hanya sistem perwakilan proporsional daftar (*proportional representation – party list*).
- Pada Pemilu 2009, sistem pemilu yang digunakan untuk Pemilu anggota DPR adalah *Proportional Representation, semi-opened list* (Perwakilan Proporsional dengan Daftar Setengah Terbuka). Namun ketentuan yang mengatur sistem pemilu ini oleh MK dinyatakan inkonstitusional karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan yang tertuang di dalam UUD 1945 sehingga dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dan MK dalam pertimbangannya menyarankan secara tidak langsung bahwa sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan adalah “daftar terbuka murni”. Putusan MK ini lebih

didasarkan pada pendekatan kontekstual, bukan tekstual. Sebab berdasarkan risalah rapat-rapat Perubahan UUD 1945, sistem pemilu untuk anggota DPR dan DPRD ditetapkan sebagai *opened legal system* atas dasar pertimbangan sistem pemilu mengikuti dinamika politik masyarakat sehingga pengaturannya diserahkan kepada undang-undang. Dan jika didasarkan pada praktik penyelenggaraan pemilu di berbagai negara, tidak ada satupun sistem pemilu yang bersifat *ajeg* karena dinamika politik yang juga tidak *ajeg* di masing-masing negara tersebut.

- Penyederhanaan sistem kepartaian (multipartai) di Indonesia telah berjalan seiring dengan proses transisi demokrasi Indonesia yang dimulai sejak Pemilu 1999 dalam upaya membangun sistem pemerintahan presidensiil yang lebih kuat. Penyederhanaan sistem kepartaian tersebut dilakukan melalui pengetatan syarat pendirian parpol dan keikutsertaan parpol dalam pemilu serta pemberlakuan ambang batas baik *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold*.

Pada Pemilu 2009, terjadi ketidak-konsistenan para pembuat undang-undang terhadap komitmen penyederhanaan partai melalui ambang batas, sebab UU No.10 Tahun 2008 telah berlaku tidak adil dengan mengecualikan parpol yang memiliki kursi DPR pada Pemilu 2004 tidak mengikuti proses verifikasi ambang batas, tetapi langsung otomatis menjadi peserta Pemilu 2009. Akibatnya 16 parpol yang memiliki kursi di DPR langsung menjadi sebagai peserta Pemilu berdampingan dengan 18 parpol yang lolos verifikasi. Akibatnya peserta Pemilu 2009 menjadi lebih besar dibandingkan Pemilu 2004.

Syarat pendirian parpol yang diatur di dalam RUU Parpol 2010 terlalu bersifat ketat yang dapat berakibat terberangusnya hak-hak politik kelompok minoritas (suku, agama) dan golongan (buruh, tani, guru) dalam mendirikan partai politik, padahal hak berserikat merupakan hak politik hakiki yang dilindungi oleh Pasal 28 UUD NRI 1945.

- Keanggotaan KPU berdasarkan UU No.12 Tahun 2003 (kemudian digantikan UU No.22 Tahun 2007) mensyaratkan tidak boleh berasal dari

anggota atau pengurus partai politik. Berdasarkan risalah rapat-rapat Perubahan UUD 1945, draft akhir tentang keanggotaan KPU memang disebutkan “*yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi*”, namun redaksi ini akhirnya disepakati secara aklamasi untuk dihapus dengan pertimbangan keanggotaan KPU mengikuti dinamika politik.

Pengertian KPU yang mandiri yang dinyatakan di dalam UUD NRI 1945 berdasarkan risalah rapat-rapat Perubahan UUD 1945 adalah kelembagaannya yang tidak menjadi subordinat lembaga negara lainnya, bukan dalam arti mandiri keanggotaannya (independen).

- Penetapan Pemilihan Kepala Daerah sebagai bagian dari rejim Pemilu pada dasarnya melanggar ketentuan UUD NRI 1945. Sebab berdasarkan risalah rapat-rapat Perubahan UUD 1945, pemilihan kepala daerah telah disepakati sebagai pemilihan lokal sesuai dengan semangat desentralisasi sehingga ketentuannya digabungkan ke Bab yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, bukan di BAB yang mengatur tentang Pemilihan Umum.

5.2 Saran-Saran

- Dalam menyusun sistem Pemilu, khususnya sistem Pemilu bagi anggota DPR dan DPRD yang tidak ditetapkan secara langsung di dalam UUD NRI harus tetap mengikuti dinamika politik dan proses demokrasi yang berkembang di dalam masyarakat. Dan MK seharusnya putusannya tidak sampai menyatakan sistem perwakilan proporsional daftar terbuka adalah sistem pemilu yang paling demokratis dan berkeadilan. Karena secara tidak langsung MK telah mematikan proses dialektika demokrasi itu sendiri, sebab demokratis tidaknya suatu sistem sangat tergantung pada dinamika politik yang terus berubah. Putusan MK secara tidak langsung telah mengunci sistem pemilu Indonesia sehingga rakyat dan wakilnya kehilangan hak untuk memilih sistem pemilu yang dipandang lebih baik dan sesuai dengan dinamika politik masyarakat.

- Upaya penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia dapat dilakukan dengan cara menetapkan suatu *parliamentary threshold* yang bersifat ganda atau multi seperti yang dipraktikkan beberapa negara. Yaitu *parliamentary threshold* yang diberlakukan pada parpol, koalisi parpol atau jika dimungkinkan juga ditetapkan pula *parliamentary threshold* bagi kelompok minoritas. Dengan penetapan *parliamentary threshold* untuk parpol, koalisi parpol dan minoritas akan meminimalisir hangusnya suara yang tidak terkonversi menjadi kursi, dan kelompok minoritas tetap dijamin memiliki wakil (kursi) di DPR.
- Berdasarkan risalah UUD NRI 1945, seharusnya pemilihan kepala daerah tetap menjadi bagian dari pemerintahan daerah, bukan bagian dari rejim pemilihan umum. Ke depan dalam rangka penyederhanaan dan efisiensi penyelenggaraan pilkada di berbagai daerah, dapat diserentakkan secara nasional tanpa perlu menjadikan pilkada sebagai bagian dari pemilu.

DAFTAR REFERENSI

A. BUKU

- Abdillah, Masykuri. *Demokrasi di Persimpangan Makna Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1999.
- Alder, John. *Constitutionalism and Administrative Law*. London: Macmillan Professional Master, 1989.
- Almond, Gabriel A. et.al. *Comparative Politics Today, A World View, Eight Edition*. New Delhi: Dorling Kinderley, 2009.
- Andrews, William G. *Constitutional and Constitutionalism, Third Edition*. New Jersey: Van Nostrand Company, 1968.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, Cet 2*. Yogyakarta : FH UII Press, 2005.
- _____. *Gagasan Kedaulatan rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Setjen Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- _____. *et.al. Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung, Cetakan Kedua*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007
- Azed, Abdul Bari dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI. 2005.
- Barendt. Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. New York: Oxford University Press, 1998
- Bliss LLD, Philemon. *Of Sovereignty*. New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd, 2005.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1993.
- Carlyle, Thomas. *French Revolution: A History* London: Chapman and Hall, 1998.
- Christie, Clive J. *South East Asia in The Twentieth Century, A Reader*. London: Tauris & Co.Ltd, 1998.

- Constantijn *et.al.* *Constitutional Law of 10 EU Member States, The 2004 Enlargement*. Deventer: Kluwer, 2006.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi III, Cet 3. Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Hasil Laporan Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI*. Jakarta: Sekjen DPR RI, 2006.
- Duverger, Maurice. *Political Parties, Their Organization and Activity in The Modern State*. London: Methuen & Co.Ltd, 1959.
- Elazar, Daniel Judah dan Shmuel Sandler, *Israel at The Polls 1996*. London: Frank Cass Publisher, 1998.
- Elster, Jon and Rune Slagstad (ed), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997
- European Centre for Minority Issues, *European Yearbook of Minority Issues, Volume 1, 2001/1*. Kluwer Law International: The Hague Netherland, 2003.
- Faith, Herbert. *The Indonesian Elections of 1955*. Jakarta: KPG, 1999.
- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH*. Jakarta: Kanisius, 2007.
- Franklin, Julian H. *Bodin on Sovereignty*. New York: Cambridge University, 1992.
- _____. "Sovereignty and The Mixed Constitution: Bodin and His Critics" dalam *Political Thought, 1450 -1700*. Edited by J.H. Burns, New York: Cambridge University Press, 1991.
- Friedrich, Carl Joachim. *The Philosophy of Law in Historical Perspective*. London: The University of Chichago Press, 1963.
- Gaffar, Afan. "Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Perubahan Kelembagaan", dalam *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Edited by Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim. Jakarta : AIPI, 2002.
- Gettel, Raymond Garfield. *Political Science, Revised Edition*. Gind and Company, 1961.
- Gönenç, Levent. *Prospects for Consttutionalism in Post Communist Contries*. Kluwer Law International: Hague, 2002.
- Grayson, George W. *The Electoral Disputes Tribunal*. New Jersey: Transaction Publisher, 1990.

- Gunawan, I Ketut. *The Politics of Indonesia Rainforest, A Rise of Forest Conflicts in East Kalimantan during Indonesia's Early Stage Democratization*. Gottingen: Cuvillier Verlag, 2004.
- Hancock, M. Donald dan John Logue, *Transitions to Capitalism and Democracy in Russia and Central Europe, Achievements, Problems, Prospects*. Westport: Praeger Publisher, 2000.
- Harahap, Krisna. *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*. Jakarta : Grafitri Budi Utami, 2004.
- Holmes, Stephen. "Constitutionalism", dalam *The Encyclopedia of Democracy*. Edited by Seymour M. Lipset. Washington : Congressional Quarterly Inc., 1995.
- Indrayana, Denny. *Negara antara ada dan tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Kompas Media Nusantara: Jakarta, 2008.
- Jackson, Robert. *Sovereignty*. Cambridge: Polity Press, 2007
- Johnston, Elliott, Martin Hinton dan Daryle Rigney, *Indigenous Australians and The Law, Second Edition*. Oxon: Cavendish Publishing, L.td, 1997.
- Katz, Richard S. *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press, 1997.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New Jersey: The Law Book Exchange Ltd, 2007.
- Koesnardi, Mohammad dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- Laidi, Zaki. *The Great Disruption*. Cambridge: Politik Press, 2007.
- Laslett, Peter. *Introduction: Locke and Hobbes. Two Treatises on Government*. New York: Cambridge University Press, 1988.
- Lijphart, Arend. *Electoral System and Party Systems, A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- _____. *Electoral Systems*, dalam Afan Gaffar, Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar , 2000.
- Locke, John. *The Second Treatise of Government*. Indianapolis: The Liberal Arts Press, Inc, 1952.
- Mahfud, Moh M.D. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: Rineka Cipta.
- _____. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Bandung: Rineka Cipta, 1998
- _____. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008).
- _____. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 2*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- _____. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V, Pemilihan Umum*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2008.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI. 2004
- Manz, Hans Georg von “The Universality of Human Rights and The Sovereignty of The State in Fichte’s Doctrine of Right” dalam *Conspiracy Theories, The Philosophical Debate*. Edited by David Coady. Hampshire: Asghate Publishing Company, 2006.
- Marshal, John. *John Locke, Resistance, Religion and Responsibility*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- Mehta, Uday Singh. *Liberalism and Empire, A Study Nineteenth Century British Liberal Thought*. London: The University of Chicago Press, 1992.
- Merriam, C.E. *History of The Theory of Sovereignty Since J.J. Rousseau*. New Jersey, The Lawbook Exchange, Ltd, 1999.
- Montesquieu, *Kontrak Sosial*. Jakarta: Nusamedia, 2007.
- Morison, W.L. *John Austin, Jurists: Profiles in Legal Theory*. London: Stanford University Press, 1982.
- Morissan. *Hukum Tata Negera Era Reformasi*. Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005.
- Morutan, Corina. *Family Background Influence on Romanian’s Youth Voting Behaviour*. Lasi: Lumen, 2009.
- Musa, Ali Masykur. *Sistem Pemilu: Proporsional Setengah Hati*. Pustaka Indonesia Satu: Jakarta, 2003.
- Newman, Michael. *Demoracy, Sovereignty and The Europe Union*. London: C. Hurst & Co.Ltd, 1997.

- Nohlen, Dieter. "Electoral Systems" dalam *Encyclopedia of Political Communication*. Edited by Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha. California: Sage Publications, 2008.
- Nurhasim Moch. (ed). *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Jakarta : AIPI, 2002.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Norway Parliamentary Election 14 September 2009. OSCE/ODHIR Needs Assessment Mission Report*. Warsaw, 2009.
- Organisation for Economic and Development, *Brazil: Strengthening Governance for Growth*. Paris: OECD, 2008.
- Ostwald, Martin. *From Popular Sovereignty to Sovereignty of Law, Law, Society, and Politic in Fifth Century of Athens*. London: University of California Press, L.td, 1992.
- Parekh, Bhiku (ed). *Bentham's Political Thought*. London: Croom Helm, 1973.
- Patrick, John J. *Understanding Democracy*. New York: Oxford University Press, 2006.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1989
- Ranadireksa, Hendarmin. *Amandemen UUD 1945, Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002.
- Reichley, A. James (ed), *Election American Style*. Washington DC: The Brookings Institution, 1987.
- Reynold, Andrew. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.
- Riff, M.A. (ed). *Dictionary of Modern Political Ideologies*. Manchester: Manchester University Press, 1987.
- Robbers, Gerhard. *Encyclopedia of World Constitution*. New York: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2007.
- Rousseau, Jean Jacques. *The Social Contract*. New York: Hafner Publishing Company, 1951.
- Ryn, Claes G. *Democracy and Ethical Life, A Phillosophy of Politics and Community, Second Edition*. Louisiana: Louisiana State University Press, 1990.
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *30 Tahun Indonesia Merdeka (1965-1973), Cetakan Keenam*. Jakarta: PT. Citra Lamtoro Gung Persada, 1985.

- Smith, S.A. de. *Constitutional and Administrative Law*. Middlesex : Penguin Education, 1973.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Edisi 1, Cet V*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001
- _____. *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*. Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form), diterjemahkan oleh SPA Teamwork. Jakarta: Nuansa dan Nusamedia, 2004.
- Sumitro, Ronny Hanitio. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988
- Smyth, Regina. *Candidate Strategies and Electoral Competition in The Russian Federation, Democracy Without Foundation*. New York, Cambridge University Press, 2006.
- Suny, Ismail. *Mencari Keadilan*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.
- _____, Didik Supriyanto dan Topo Santoso. *Perekayasa Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Partnership for Governance Reform Indonesia: Jakarta, 2008.
- _____. “Perubahan UUD 1945 Dalam Perspektif Politik”, dalam *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Edited by Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim. Jakarta : AIPI, 2002.
- Suseno, Frans Magnis. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Weber, Cynthia. *Simulating Sovereignty, Interventions, The State and Symbolic Exchange*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- Wheaton, Henry. *Elements of International Law, Eight Edition*. London: Sampson Low, Son, and Company, 1866.
- Wheare, K.C. *Modern Constitutions*. London : Oxford University Press, 1966.
- _____. *Konstitusi Modern* (Modern Constitutions), diterjemahkan oleh Muhammad Hardani. Surabaya: Pustaka Eureka, 2003
- Wootton, David .ed. *John Locke, Political Writings*. Indianapolis: Penguin Books, 1993.

- Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.
- Yuda, Hanta AR, *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi, Studi tentang Komninas Sistem Presidensial dan Multipartai di Indonesia Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Ziyad, Motala dan Cyril Ramaphosa. *Constitutional Law, Analysis and Cases*. Oxford University Press, 2002.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Serikat*.
- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950*.
- Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pemilihan Umum. No.III/MPR/1988.
- Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. No.XIV/MPR/1998.
- Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. No.XIV/MPR/1998 tentang
- Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, No.X/MPR/1998
- Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Serikat Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Sementara Republik Indonesia*, Nomor 7 Tahun 1950.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Golongan Karya*, No. 3 Tahun 1975, LN No. 32 Tahun 1975, TLN No. 3062
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*, No.2 Tahun 1999, LN. No.22 Tahun 1999, TLN 3089.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*, No.2 Tahun 2008, LN. No.2 Tahun 2008, TLN 4801.
- Indonesia, Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, 16 Desember 2010.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembaharuan Komite Nasional Pusat*, No.12 Tahun 1946.

- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, No.3 Tahun 1999, LN No.23 Tahun 1999, TLN 3090.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya*. No.27 Tahun 1948.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Tentang Mengadakan Perubahan Dalam UU No.27 Tahun 1948 Mengenai Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya*. No.27 Tahun 1948.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Anggauta Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*, No.7 Tahun 1953, LN No.29 Tahun 1953.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan*. No. 15 Tahun 1969. LN No. 58 Tahun 1969, TLN 2914.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, No.3 Tahun 1999, LN No.23 Tahun 1999, TLN No.3810.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.12 Tahun 2003, LN No.37 Tahun 2003, TLN 4277.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, No. 22 Tahun 2007, LN No.59 Tahun 2007, TLN 4721.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, No.23 Tahun 2003, LN No.93 Tahun 2003, TLN No.4311.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, No.42 Tahun 2008, LN No.176 Tahun 2008, TLN No.4924.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, No. 22 Tahun 2007, LN No.59 Tahun 2007, TLN 4721.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No. 4 Tahun 1999, LN No. 24 Tahun 1999, TLN 3811.
- Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat tentang Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, No.48 Tahun 1950. Lembaran Negara No.503.
- Universitas Indonesia, Surat Keputusan Rektor tentang Pedoman Teknis Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Universitas Indonesia, SK No.628/SK/R/UI/2008.

C. DISERTASI

Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," (Disertasi doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1991).

Soewoto, Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)," (Disertasi doktor Universitas Airlangga, Surabaya, 1990)

D. ARTIKEL/MAKALAH/KAMUS

Horowitz, Donald L. "Electoral Systems and Their Goals : A Primer For Decision-Makers", *Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science*, Duke University, Durham, North California, January 2003.

Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary, Deluxe Eight Edition*. Dallas: Thompson West, 1999.

Ginting, Sutradara. "Penyederhanaan Sistem Kepartaian Secara Demokratis" makalah Jakarta, 2005.

Juric Toplak, "Prefential Voting: Definition and Classification", *Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference*, Chicago, IL, April 2009.

Pratikno. *Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol*.

Siahaan, Maruarar. *Beberapa Perkembangan Hukum acara MK dalam praktik*, makalah disampaikan dalam temu wicara forum kristiani pemimpin muda Indonesia di gedung MKRI, Jakarta 24 Agustus 2009.

Smith, Daniel M. "Political Inheritance under the Single Non-transferable Vote Electoral System in Japan", *Paper for presentation on at the 2009 Annual Meeting of Midwest Political Science Association*, April 2-5 2009, Chicago, IL.

Stephen, Levine. dan Nigel S. Roberts. "MMP and the Constitution: Future Political Challenges", *Paper prepared for a symposium on MMP and the Constitution: 15 years past; 15 years forward*, 26 and 27 August 2008.

Wibowo, Arif. *Pengadilan Pemilu Perlu kah?*, makalah disampaikan pada rapat Kelompok Komisi Baleg Fraksi PDI Perjuangan, 12 November 2010.

E. JURNAL, MAJALAH, HARIAN

- Agustino, Leo. "Pemilihan Presiden Secara Langsung Untuk Indonesia". *Analisis CSIS*, No. 2. Tahun XXXI/2002.
- Kartawidjaya, Pipit R. "Kontroversi Sistem Proporsional Daftar Tertutup". *Sinar Harapan* (27 November 2002).
- Rocamora, Joel. "Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform", *Philippine International Review*, Vol. 1, No. 1, 1998.
- Wiratma, I Made Leo. "Mendung Menyelimuti Reformasi Konstitusi : April-Juni 2002", *Analisis CSIS*, No. 2 Tahun XXXI/2002.
- Harun, Refly. "Mempertimbangkan Kembali Sistem Distrik", *Koran Tempo* (23 November 2006).
- _____. "Menimbang Sistem Campuran" (*Media Indonesia*) 24 Juni 2009.
- Malarangeng, Rizal. "Tunda Dulu Sistem Distrik", *Kompas*, (2 Juni 1998).
- "Akhirnya KPU Putuskan 4 Parpol Gurem Ikut Pemilu 2009", *detikcom* (15 Agustus 2008).
- "Penghapusan ET SEbuah Kemunduran Demokrasi", *Media Indonesia*, (1 Maret 2008).
- "Electoral Threshold Aturan Peralihan, Tragedi Politik", *Suara Karya*, (6 Maret 2008).

F. WEBSITE

- Aghan 2010. "Aghan 2010 Basics, Single Non Transferable Vote. SNTV." <http://afghan2010.com/resource/afghan-2010-basics-single-non-transferable-vote-sntv> diunduh 12 Desember 2010
- Allen, Ken. "What is Christian Universalism?" <http://www.auburn.edu/~allenkc/chr-univ.html> , 10 Juni 2010.
- Electoral Reform Society. "What Is First Past The Post?" <http://www.electoral-reform.org.uk/article.php?id=54> 15 Juli 2010.
- _____. "The Alternative Vote. What is The Alternative Vote?" <http://www.electoral-reform.org.uk/article.php?id=55>. 15 Juli 2010.
- Erp, Merijn Van dan Schomaker Lambert. "Variants of The Borda Count Method For Combining Ranked Classifier Hypotheses". http://proceedings.eldoc.ub.rug.nl/FILES/HOME/IAPR_IWF_HR_2000/3D/43/paper-072-vanerp.pdf 17 Juli 2010.
- European Election Database. "Cyprus, Parliamentary Elections, Electoral System". http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/cyprus/parliamentary_elections.html. 13 Desember 2010.

- France Diplomatie. "Election in France, Conduct of Elections in France". http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france_159/institutions-and-politics_6814/elections-in-france_5454/index.html. 11 Juli 2010
- German Culture, *Electoral System of Germany*, http://www.germanculture.com.ua/library/facts/bl_electoral_system.htm. 14 Juli 2010
- Ginting, Sutradara. *Penyederhanaan Sistem Kepartaian Secara Demokratis*, [http://www.forumpolitisi.org/downloads/Penyederhanaan Sistem Kepartaian Secara Demokratis - Sutradara Ginting.pdf](http://www.forumpolitisi.org/downloads/Penyederhanaan_Sistem_Kepartaian_Secara_Demokratis_-_Sutradara_Ginting.pdf). 23 Mei 2010
- Harun, Refly. "Menggugat Sistem Pemilu Kita". <http://reflyharun.blogspot.com/2009/04/menggugat-sistem-pemilukita.html>. 14 Juli 2010.
- International Democracy and Electoral Assistance, *Countries Using Party Blocked Vote*, <http://www.idea.int/esd/type.cfm?electoralSystem=PBV>. 15 Juli 2010.
- Inter-Parliamentary Union. "Thailand Wuthisapha.Senate. Last Election." http://www.ipu.org/parline/reports/2312_E.htm. 14 Desember 2010.
- Kartaprawira, MD. "Pemilu Ala Orde Baru: Lembaran Hitam Sejarah Demokrasi di Indonesia, Pemilu Ala Orde Baru Tidak Mungkin Demokratis". <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1997/05/08/0012.html>. 13 Mei 2010
- Komisi Pemilihan Umum. http://www.kpu.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=4917. 15 Desember 2010.
- Nugroho, Eryanto dan Reny Rawasita Parasibu, "Sejarah DPR". <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?docid=dpr> 21 Juli 2010. Sespermadi, "Sejarah Pemilihan Umum" <http://sespamardi.wordpress.com/2009/03/06/sejarah-pemilihan-umum/>, 30 Mei 2010.
- Supriyanto, Didik. *Menata Kembali KPU .4., Penyelenggara Pemilu 1955*, http://www.detiknews.com/read/2005/11/07/112917/473991/159/penyelenggara-pemilu-1955-diunduh_19_Desember_2010. 19 Desember 2010.
- _____. *Menata Kembali KPU .4., Penyelenggara Pemilu Orde Baru*, <http://www.detiknews.com/read/2005/11/09/093002/474819/159/penyelenggara-pemilu-orde-baru> 19 Desember 2010.
- _____. *Menata Kembali KPU .7., "KPU Transisi Pemilu 1999"* <http://www.detiknews.com/read/2005/11/11/101245/476359/159/kpu-transisi-pemilu-1999> diunduh 19 Desember 2010.

The ACE Electoral Knowledge. "Brazil-Candidate-Centred PR in Presidential System". http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_br. 13 Desember 2010.

_____. "Chile—A system Frozen by Elite Interests". http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_cl. 12 Desember 2010

_____. "Finland: Candidate Choice and Party Proportionality". http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_fi. 12 Desember 2010.

_____. "Jordan: Electoral System Design in The Arab World". http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_jo. 14 Desember 2010.

Valdes, Eduardo E. "Towards 1999 : Highlights of an Historical Review US-Panama Relations. In the context of an Electoral and Democratic Evolution". <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/publicaciones/publicaciones/kellogg.html>. 21 Desember 2010. 19 Desember 2010.

Warnock, John W. "Crushing Democracy in Afganistan". <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=13611>. 12 Desember 2010

"Benturan dan Bubarannya Konstituante", disarikan dari *Risalah-risalah Perundingan Konstituante* (Bandung: Masa Baru tanpa tahun) dalam [http://diskusia.multiply.com/journal/item/9/Benturan dan Bubarannya Konstituante](http://diskusia.multiply.com/journal/item/9/Benturan_dan_Bubarannya_Konstituante). 8 Juli 2010.

"Calon Independen Diminta Dimasukkan dalam Peraturan Pilkada". <http://www.liputan6.com/politik/?id=90860> 18 Desember 2010.

"Sketsa Pemilu 1999, Penyelenggara Pemilu Profesional", http://www.detiknews.com/read/2008/11/26/171821/1043452/103/penyelenggara-pemilu-profesional_idunduh 20 Desember 2010. 19 Desember 2010.

"Pengadilan Khusus Pemilu Demi Terwujudnya Electoral Justice", <http://202.153.129.35/hukumonline.com/berita/baca/lt4bc2f97be9525/pengadilan-khusus-pemilu-demi-terwujudnya-ielectoral-justicei>. 20 Desember 2010.

[http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal Supremo Electoral de Guatemala](http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_Supremo_Electoral_de_Guatemala). 21 Desember 2010. 19 Desember 2010.

<http://www.kompas.com/kompascetak/0301/08/nasional/73180.htm>. 15 Desember 2010

http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4476&Itemid=685. 13 Juni 2007

http://www.jprr.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=1269&Itemid=2. 15 Desember 2010.

http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/en/Election_threshold diunduh 16 Desember 2010. 15 Desember 2010.

http://www.nationmaster.com/graph/gov_jud_bra-gover nment-judicial-branch 18 Desember 2010. 19 Desember 2010.

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/justicia%20electoral.htm 18 Desember 2010.



SISTEM PEMILIHAN UMUM DI 185 NEGARA¹

No	NEGARA	BENTUK NEGARA	SUSUNAN NEGARA	MODEL PARLEMEN	NAMA PARLEMEN	SISTEM PEMILU	KURSI	KURSI DAPIL	AMBANG BATAS	KETERANGAN
1.	Afganistan	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of The People (Wolesi Jirga)</i>	<i>Single Non Transferable Vote (SNTV)</i>	249			<ul style="list-style-type: none"> - masa jabatan 5 tahun - Dari 249 kursi, sebanyak 64 kursi harus representasi perempuan.
					<i>House of Elders</i>	-	103	-	-	<ul style="list-style-type: none"> - <i>House of Elder</i> adalah majelis tinggi yang diperuntukkan bagi tokoh-tokoh nasional Afganistan - Masa jabatan 3 tahun - Sepertiga dipilih oleh DPRD kabupaten untuk jangka waktu 3 tahun, sepertiga lagi dipilih oleh DPRD provinsi untuk jangka waktu 4 tahun, dan sepertiga lagi dicalonkan oleh presiden untuk jangka waktu 5 tahun. - <i>House of Elder</i> tidak memiliki fungsi legislasi sebagaimana parlemen pada umumnya, kecuali hanya sebatas sebagai penasehat bagi presiden.
2.	Albania	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Kuvendi Popullor (Kuvendi I Shqipërisë)</i>	<i>Party List</i>	140		3 % (partai) 5 % (koalisi)	masa jabatan 4 tahun
3.	Aljazair	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>People's National Assembly (Al Majlis Al Sha'abi Al Watani)</i>	<i>Party List</i>	380		5%	Masa jabatan 5 tahun
					<i>Council of The Nation</i>		144			<ul style="list-style-type: none"> - <i>Council of The Nation</i> memiliki 144 anggota, 96 anggota dipilih oleh dewan-dewan komunal dan 48 anggota ditunjuk oleh presiden. Lebih berfungsi sebagai dewan penasehat presiden.
4.	Andora	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>The General Council (Consell General)</i>	<i>Parallel</i>	28			Masa jabatan 4 tahun 14 kursi dipilih dengan sistem <i>party list</i> dan 14 kursi dipilih oleh tujuh paroki (<i>parishes</i>)
5.	Angola	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List (Closed List)</i>	233			Masa jabatan 4 tahun 130 kursi dipilih oleh rakyat dan 90 kursi dipilih

¹ Dihimpun dari berbagai sumber

					<i>(Asamblea Nacional)</i>					oleh provinsi, 3 kursi dipilih oleh warga negara yang berdomisili di luar negeri.
6.	Antigua dan Barbuda	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>First Past The Post (FPTP)</i>				Dipilih oleh Presiden
					<i>The Senate</i>		19			Masa jabatan 5 tahun 17 kursi dipilih rakyat, 1 kursi ex officio dan 1 kursi sebagai speaker
7.	Argentina	Republik	Federal	Bikameral	<i>The Chamber of Deputies</i>	<i>Party List (Closed List)</i>	257		3%	- masa jabatan 4 tahun, setengahnya dipilih setiap 2 tahun.
					<i>The Senate</i>	-	72	-	-	Senat Argentina merupakan representasi propinsi dengan keanggotaan 3 orang masing-masing propinsi ditambah 3 orang mewakili Autonomus City of Buenos Aires sehingga total jumlah kursi Senat Argentina sebanyak 72 kursi.
8.	Armenia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly (Zhoghov Azgayin)</i>	Pararel	131		5%	- masa jabatan 4 tahun - 75 kursi menggunakan sistem <i>party list</i> dan 56 kursi menggunakan sistem <i>First Past The Post</i>
9.	Aruba	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>The Estaten (Staten)</i>	<i>Party List</i>	21			- masa jabatan 4 tahun Bagian dari kerajaan Belanda
10.	Australia	Kerajaan	Federal	Bikameral	<i>House of Representative</i>	<i>Alternative Vote (AV)</i>	150			- BPP untuk negara bagian dengan luas teritori besar dan kecil dibedakan. Untuk teritori kecil BPP per dapil bervariasi antara 60 ribu s/d 120 ribu, sementara untuk teritori besar BPP perdapil antara 80 ribu s/d 100 ribu.
					<i>The Senate</i>	<i>FPTP</i>	6/state			Senate Australia merupakan representasi negara-negara bagian dengan keanggotaan minimal 6 senator dari masing-masing negara bagian.
11.	Austria	Republik	Federal	Bikameral	<i>The National Council (Nationalrat)</i>	Party List dng varian <i>Hare Quote</i>	183		4%	- masa jabatan 5 tahun
					<i>Bundesrat</i>	<i>FPTP</i>	64			- representasi negara bagian
12.	Azerbaijan	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly (Milli Maclis)</i>	<i>FPTP</i>	125			- masa jabatan 5 tahun
13.	Bahama	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Assembly</i>	<i>FPTP</i>	41			
					Senate	-	16			- Ditunjuk oleh <i>Governor General</i> - 9 anggota diusulkan Perdana Menteri, 4 anggota diusulkan Ketua Oposisi, dan 3 diusulkan Perdana Menteri disertai

										pertimbangan Ketua Oposisi
14.	Bahrain	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>Council of Representatives</i>	TRS	40			
					<i>Consultative Councils</i>	-	40			Ditunjuk langsung oleh Raja
15.	Bangladesh	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly (Jatiyo Sangshad)</i>	FPTP	340			- 45 kursi untuk perempuan
16.	Barbados	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Assembly</i>	FPTP	30			- masa jabatan 5 tahun
					<i>The Senate</i>	-				- Diangkat oleh Gubernur Jenderal Barbados
17.	Belarus	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	FPTP	110			
					<i>The Council of Republic</i>	FPTP	64			- representasi wilayah
18.	Belgia	Kerajaan	Federal	Bikameral	<i>Chamber of Reprmentatives</i>	<i>Party List</i>	150			- Dapil berdasarkan propinsi - Jumlah kursi per dapil disesuaikan dengan jumlah penduduk.
					<i>The Senate</i>	-	71			- 40 dipilih secara tidak langsung oleh <i>electoral collage</i> dng rincian 25 oleh <i>electoral collage</i> Belanda dan 15 oleh <i>electoral collage</i> Perancis. - 21 dipilih oleh <i>Chamber of Representatives</i> - 10 kooptasi kekuasaan
19.	Belize	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	FPTP	31			
					<i>The Senate</i>		12			- Ditunjuk oleh Gubernur Jenderal
20.	Benin	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Party List</i>	<i>Party List</i>	83			
21.	Bermuda	Kerajaan	Federal	Bikameral	<i>House of Assembly</i>	FPTP	36			Bagian dari kerajaan Inggris
					<i>The Senate</i>		11			- Ditunjuk oleh Gubernur
22.	Bhutan	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assebmly</i>	FPTP	47			
					<i>National Council</i>	FPTP	25 (-5)			5 anggota ditunjuk oleh Raja
23.	Bolivia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputy</i>	Campuran	130			77 deputi dipilih dengan sistem distrik (FPTP) dan 53 dipilih dengan sistem <i>party list</i> .
					<i>The Senate</i>	<i>Party List</i>	36			
24.	Bosnia Herzegovina	Republik	Federal	Bikameral	<i>The House of Representatives</i>	<i>Party List</i>	42			Masa jabatan 4 tahun
					<i>The House of Peoples</i>	-	15			Perwakilan etnis, 5 etnis bosnia, 5 etnis serbia, 5 etnis kroasia.

25.	Bostwana	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	FPTP	63			4 orang ditunjuk Presiden dan 2 orang ex officio (Presiden dan Jaksa Agung)
					<i>The House of Chiefs</i>	-	15			Diperuntukkan bagi para kepala suku dari 8 suku utama
26.	Brazil	Republik	Federal	Bikameral	<i>Chambers of Deputies</i>	<i>Party List (Opened List)</i>	513	8 – 70		
					<i>The Senate</i>	FPTP	81	1		
27.	Bulgaria	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List (Closed List)</i>	240	4-14	4%	Masa jabatan 4 tahun
28.	Burkina Faso	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List</i>	111			Masa jabatan 5 tahun
29.	Burundi	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List</i>	100		2%	18 s/d 21 orang ditunjuk
					<i>The Senate</i>	<i>Electoral Collage</i>	37 – 54			
30.	Kamboja	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List</i>	123			Masa jabatan 5 tahun
					<i>The Senate</i>		61			Semua diangkat oleh Raja atas rekomendasi partai politik dan <i>National Assembly</i>
31.	Kamerun	Republik	Federal	Unikameral	<i>National Assembly</i>	Campuran	180			47 dipilih menggunakan sistem FPTP (wakil tunggal). Sisanya menggunakan "wakil banyak" dimana partai yang memperoleh 50% suara berhak mendapatkan semua kursi dalam satu distrik.
32.	Kanada	Kerajaan	Federal	Bikameral	<i>House of Commons</i>	FPTP	308			
					<i>The Senate</i>	-	105			Dipilih oleh para gubernur
33.	Kepulauan Cayman	-	-	Unikameral	House of Representatives	SNTV	15 + 3 ex officio			Masa jabatan 4 tahun Bagian dari Kerajaan Inggris
34.	Afrika Tengah	Republik	Kesatuan		<i>National Assembly</i>	TRS	105			Masa jabatan 5 tahun
35.	Chad	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	TRS	155			Masa jabatan 5 tahun
36.	Chili	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Party List (Opened List)</i>	120	2		Masa jabatan 4 tahun
					<i>The Senate</i>	<i>Opened List</i>	38	2		
37.	Colombia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Representatives</i>	TRS	162			
					<i>The Senate</i>	TRS	102			2 orang mewakili kelompok adat
38.	Comoro	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Assembly of The Union of The</i>	TRS	33			- 15 orang dipilih oleh DPRD - masa jabatan 5 tahun

					<i>Comoros</i>					
39.	Congo	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	TRS	153			Masa jabatan 5 tahun
					<i>The Senate</i>		72	6		Dipilih oleh DPRD
40.	Costa Rica	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>The Legislative Assembly</i>	<i>Party List</i>	57			Masa jabatan 4 tahun
41.	Croasia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>The Parliament of Croatia</i>	<i>Party List</i>	100-160		5%	8 kursi untuk minoritas dan 5 kursi untuk representasi rakyat di luar negeri.
42.	Cuba	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly of People's Power</i>	FPTP	611			Kandidat harus direkomendasi oleh partai komunis Kuba
43.	Cyprus	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>Party List (Opened List)</i>	80		1,8%	56 kursi untuk Yunani-Siprus; 24 untuk Turki-Siprus dan 3 untuk kelompok minoritas (Maronit, Katolik dan Armenia)
44.	Cheko	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Party List</i>	200			
					<i>The Senate</i>	TRS				
45.	Republik Congo	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List</i>	500			Masa jabatan 5 tahun
					<i>The Senate</i>		108			Dipilih oleh DPRD Provinsi
46.	Denmark	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>The Folketing</i>	<i>Party List</i>	179		2%	
47.	Djibouti	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	BV	65			
	Dominika	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>House of Assembly</i>	FPTP	21			Jumlah <i>House Assembly</i> sebenarnya 32 orang, namun yang dipilih langsung rakyat hanya 21 orang. 9 orang ditunjuk dan 1 orang <i>ex officio</i> . 9 orang ditunjuk oleh presiden dengan rincian 5 orang ditunjuk atas pertimbangan perdana menteri dan 4 orang ditunjuk atas pertimbangan pemimpin oposisi.
48.	Republik Dominika	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Party List</i>	150			
					<i>Senate</i>	FPTP	32			
49.	East Timur	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Parliament</i>	<i>Pararel</i>	88	75/1		75 kursi dipilih dengan sistem <i>Party List (Largest Remainder)</i> dan 13 kursi dipilih dengan FPTP.
50.	Ekuador	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Congress</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	100	18/02		
51.	Mesir	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>People's Assembly</i>	TRS	454			10 orang ditunjuk oleh Presiden
					<i>Shura Council</i>	TRS	264			88 ditunjuk oleh Presiden
52.	El Savador	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>House of</i>	<i>Party List</i>	84	20/3		

					<i>Representatives</i>	<i>(D'hondt Method)</i>				
53.	Guini Katulistiwa	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Chamber of People's Representatives</i>	<i>Party List</i>	80			
54.	Estonia			Unikameral	<i>Rigikogu</i>	<i>Party List</i>	101	7-12	5%	
55.	Ethiopia	Republik	Federal	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>FPTP</i>	546			22 kursi diperuntukkan untuk suku bangsa minoritas
					<i>Council of Federation</i>		112			Dipilih oleh Lembaga-Lembaga Negara. Setiap bangsa, kewarganegaraan dan rakyat akan memiliki wakil di <i>Council of Federation</i> minimal 1 kursi.
56.	Fiji	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>AV</i>	71	1		
					<i>Senate</i>		32			Diangkat oleh Presiden
57.	Finlandia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Eduskunta</i>	<i>Party List (Opened List)</i>	200	6-34		
58.	Perancis	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>TRS</i>	577	1		
					<i>Senate</i>	<i>Electoral Collage</i>	331			
59.	Gabon	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>TRS</i>	120			9 orang ditunjuk Presiden
					<i>Senate</i>		102			Dipilih oleh DPRD dan Pemerintah Daerah
60.	Gambia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>		53			5 ditunjuk oleh Presiden
61.	Georgia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Parliament of Georgia</i>	<i>pararel</i>	150			75 kursi dipilih dengan <i>party list</i> dan 75 kursi dipilih dengan FPTP
62.	Jerman	Republik	Federal	Bikameral	<i>Bundesrat</i>					Mewakili 16 negara bagian (lander), negara bagian dengan populasi 2 juta jiwa memiliki 4 suara, 6 juta jiwa memiliki 5 suara, dan 7 juta jiwa memiliki 6 suara. Anggota <i>Bundesrat</i> tidak dipilih tetapi merupakan didelegasikan dari negara bagian masing-masing
					<i>Bundestag</i>	<i>MMP</i>	598	299/1		299 kursi dipilih dengan sistem <i>party list</i> dan 299 kursi dipilih dengan FPTP
63.	Ghana	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>The Parliament of Ghana</i>	<i>FPTP</i>	230			
64.	Yunani			Unikameral	<i>The Hellenic Parliament</i>	<i>Party List</i>	300			40 kursi diberikan kepada partai pemenang atau partai koalisi
65.	Grenada	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>House of</i>	<i>FPTP</i>	15			

					<i>Representatives</i>					
					<i>Senate</i>		13			10 ditunjuk oleh Presiden dan 3 orang ditunjuk oleh oposisi
66.	Guatemala	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Congress of Republic</i>	<i>Party List (D'hondt Methode)</i>	158	29/1		- Masa Jabatan 4 tahun
67.	Guinea	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly of Guinea</i>	<i>Pararrel</i>	114	76/1		76 kursi dipilih dengan <i>Party List</i> dan 38 menggunakan FPTP
68.	Guinea Bissau	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National People's Assembly</i>	<i>Party List</i>	100			
69.	Guyana	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List (STV)</i>	65			12 merupakan delegasi pemerintah daerah
70.	Haiti	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>TRS</i>	99	1		
					<i>Senate</i>		30			Perwakilan dari departemen-departemen administratif (3 wakil per departemen)
71.	Honduras	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Congress</i>	<i>Party List (Largest Remainder)</i>	128			
72.	Hongkong	-	-	Unikameral	<i>Legislative Council</i>	<i>Pararrel</i>	60	4-8		30 kursi dipilih langsung oleh rakyat dengan sistem <i>Party List The Largest Remainder</i> dan 30 kursi dipilih oleh golongan fungsional. Bagian dari negara RRC
73.	Hongaria	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>MMP</i>			5% (10% koalisi)	
74.	Islandia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Althingi</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	63	9	5%	
75.	India	Republik	Federal	Bikameral	<i>House of The Peoples</i>	<i>FPTP</i>	545	1		
					<i>House of The States</i>	<i>STV</i>	233	1-14		
76.	Indonesia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>Party List (Opened List)</i>	560	3-10	2,5%	
					<i>Regional Representatives Council</i>	<i>SNTV</i>	132	4		
77.	Iran	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Iran Assembly</i>	<i>TRS</i>	290			
					<i>Assembly of</i>		86			Dipilih oleh pemerintah melalui daftar kandidat

					<i>Experts</i>					berdasarkan hasil jajak pendapat masyarakat.
78.	Irak	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Council of Representatives</i>	<i>Party List</i>	275	5-59		
79.	Irlandia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Dail Eireann</i>	<i>STV</i>	166	3-5		
					<i>Seanad Eireann</i>	<i>STV</i>	60			11 diangkat oleh Perdana Menteri 6 orang dipilih dari Sarjana Universitas (3 orang dari <i>Dublin University</i> dan 3 orang dari <i>National University of Ireland</i>) 43 dipilih dari golongan sektoral (pemerintah, pertanian, budaya dan pendidikan, industri dan komersial, dan buruh) dengan sistem STV
80.	Israel	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Knesset</i>	<i>Party List (Closed List)</i>	120	120	2%	
81.	Italia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Party List</i>	630	1/44	4% parpol 10% koalisi 20% dalam suatu distrik bagi minoritas	12 kursi diperuntukkan kepada warga negara Italia yang berada di luar Italia
					<i>Senate</i>	<i>Party List</i>	315			6 kursi diperuntukkan kepada warga negara Italia yang berada di luar Italia
82.	Pantai Gading	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>FPTP</i>	225			
83.	Jamaika	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>FPTP</i>	60	1		
					<i>Senate</i>		21			31 dipilih oleh Presiden dan 8 dipilih oleh oposisi
84.	Jepang	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>Pararrel</i>	480	29/06/1		180 dipilih dengan <i>party list (D'hondt Method)</i> dan 300 kursi dipilih dengan <i>FPTP</i>
					<i>House of Councilors</i>	<i>Pararrel</i>	121	24/1-4 dapil		48 kursi dipilih dengan <i>party list (D'hondt Method)</i> dan 73 kursi dipilih dengan SNTV
85.	Yordania	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>FPTP</i>	110			6 kursi diperuntukkan bagi kelompok perempuan dengan sistem pemilihan menggunakan <i>electoral collage</i>
					<i>Assembly of Senators</i>		40			Ditunjuk oleh raja
86.	Kazakhstan	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Majilis</i>	<i>Pararrel</i>	67			10 kursi dipilih dengan <i>party list</i> dan 57 kursi dipilih dengan TRS
					<i>Senate</i>		47			40 kursi dipilih oleh DPRD dan 7 kursi ditunjuk Presiden
87.	Kenya	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National</i>	<i>FPTP</i>	224			12 kursi diangkat Presiden, 2 ex officio (Jaksa

					<i>Assembly of Kenya</i>					Agung dan Speaker)
88.	Kiribati	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>The House of Assembly</i>	<i>TRS</i>	42			1 kursi delegasi Pulau Banaba dan 1 kursi <i>ex officio</i>
89.	Kuwait			Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>BV</i>	50	2		
90.	Kirgizstan	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>Pararrel</i>	60			45 kursi dipilih dengan sistem TRS dan 15 kursi dipilih dengan <i>party list (closed list)</i>
					<i>The Supreme Council</i>	<i>Party List</i>	90			
91.	Laos	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>BV</i>	115			
92.	Latvia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Saeima</i>	<i>Party List</i>	100	14-28	5%	
93.	Libanon	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>BV</i>	128			
94.	Leshoto	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>MMP</i>	120			80 kursi dipilih dengan FPTP dan 40 kursi dipilih dengan <i>party list</i> 22 adalah pemimpin turun temurun dan 11 dinominasikan oleh raja.
					<i>Senate</i>		33			
95.	Liberia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>FPTP</i>	64	1		
					<i>Senate</i>	<i>SNTV</i>	30	2		
96.	Liechtenstein	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>Diet</i>	<i>Party List (Largest Remainder)</i>	25			8%
97.	Lithuania	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Siemas</i>	<i>Pararrel</i>	141		5% partai 10% koalisi	70 kursi dengan <i>party list (The Largest Remainder)</i> dan 71 kursi dengan sistem TRS
98.	Luxembourg	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	60			
99.	Macau			Unikameral	<i>Legislative Council</i>	<i>Party List</i>	29	12		10 dipilih oleh golongan fungsional dan 7 anggota diangkat oleh Kepala Eksekutif
100.	Macedonia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>The Assembly of Republic</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	120	20		
101.	Madagaskar	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>FPTP</i>	160	1-2		
					<i>Senate</i>		33			11 ditunjuk oleh Presiden dan 22 dipilih oleh Pemerintah Provinsi
102.	Malaysia	Kerajaan	Federal	Bikameral	<i>Dewan Rakyat</i>	<i>FPTP</i>	222	1		
					<i>Dewan Negara</i>		70			44 orang ditunjuk Raja dan 22 dipilih secara tidak

										langsung di tiap negara bagian.
103.	Maladewa	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Majilis</i>	<i>BV</i>	77			
104.	Mali	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>TRS</i>	160			13 kursi diperuntukkan warga negara Mali di luar negeri.
105.	Malta	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>STV</i>	65	5		
106.	Kepulauan Marshall	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>FPTP</i>	33			
107.	Mauritania	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>TRS</i>	81			
					<i>Senate</i>		56			53 orang dipilih oleh dewan-dewan daerah, 3 orang dipilih langsung oleh warga negara Mauritania yang tinggal diluar negeri.
108.	Mauritius	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List</i>	68	2-3		8 orang ditunjuk MA mewakili etnis dan agama minoritas
109.	Meksiko	Republik	Federal	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Pararel</i>	500	40/1		300 kursi dipilih dengan sistem FPTP dan 200 kursi dengan <i>party list (The largest remainder)</i>
					<i>Senate</i>	<i>Pararrel</i>	128	32/3		2 kursi untuk masing-masing negara bagian bagi pemenang pertama. 1 kursi untuk masing-masing negara bagian dibagikan kepada pemenang kedua. 32 kursi dibagi antara pemegang pertama dan kedua secara proporsional.
110.	Negara Federasi Mikronesia			Unikameral	<i>The Congress</i>	<i>Pararrel</i>	14			10 kursi dengan FPTP dan 4 kursi <i>Party List</i>
111.	Moldova	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Parliament</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	101	101	6%	
112.	Monaco	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>National Council</i>	<i>Campuran</i>	24			16 kursi dipilih dengan SNTV dan 8 kursi dengan <i>Party List (D'hondt Method)</i>
113.	Mongolia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>State Great Khural</i>	<i>FPTP</i>	76			
114.	Montenegro	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>The Parliament</i>	<i>Party List (closed list dan D'hondt Method)</i>	5	81	3%	
115.	Montserrat			Unikameral	<i>Legislative Council</i>	<i>Party List (Largest Remainder)</i>	9	9		
116.	Maroko	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>Assembly of Representatives</i>	<i>Pararel</i>	325			295 kursi dengan party lis (Largest Remainder) dan 30 kursi diperuntukkan perempuan dalam

										<i>national list</i>
					<i>Senate</i>		270			162 kursi dipilih oleh DPRD, 91 kursi dipilih oleh sektoral/profesional dan 27 kursi untuk para pekerja.
117.	Mozambik	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Assembly of Republic</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	250	250	5%	
118.	Namibia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List (Largest Remainder)</i>	78			6 orang diangkat oleh Presiden
					<i>National Council</i>	<i>SNTV</i>	26			Perwakilan daerah (masing-masing 6 wakil per daerah)
119.	Nauru	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Parliament of Nauru</i>	<i>Party List</i>	18			
120.	Nepal	Republik	Federal	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>FPTP</i>	205			
					<i>National Assembly</i>		60			35 dipilih oleh Sabha Pratinidhi, 15 perwakilan daerah dan 10 diangkat Perdana Menteri
121.	Belanda	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>Staten Generaal</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	150	150		
					<i>Senaat</i>					Dipilih oleh DPRD Provinsi
122.	Selandia Baru	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>MMP</i>	120		5% atau 1 kursi	51 kursi dipilih dengan <i>party list</i> dan 69 kursi dipilih dengan FPTP, dan 7 kursi diperuntukkan bagi Maori
123.	Nikaragua	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List (D'Hondt Method)</i>	92			
124.	Niger	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List</i>	113			8 kursi dipilih dengan FPTP
125.	Nigeria	Republik	Federal	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>FPTP</i>	360			
					<i>Senate</i>	<i>FPTP</i>	109			
126.	Niue			Unikameral	<i>The Assembly</i>	<i>BV</i>	20			14 anggota merupakan perwakilan desa-desa
127.	Korea Utara	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Supreme People's Assembly</i>	<i>BV</i>	687			
128.	Norwegia	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>Storting</i>	<i>Party List (Opened List)</i>	169	17/04		19 kursi tambahan diperuntukkan bagi penyesuaian perolehan kursi nasional
129.	Pakistan	Republik	Federal	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Pararrel</i>				272 dipilih dengan FPTP 60 mewakili perempuan dan dipilih dengan sistem

										<i>party list.</i> 10 kursi diperuntukkan golongan minoritas.
					<i>Senate</i>	<i>STV</i>	100			14 dipilih oleh Majelis Provinsi, 8 dipilih langsung rakyat di setiap provinsi dengan sistem STV, 4 perempuan dipilih oleh Majelis Provinsi, 4 mewakili teknokrat (termasuk ulama) juga dipilih majelis provinsi.
130.	Palau	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Delegates</i>	<i>FPTP</i>	16			
					<i>Senates</i>	<i>FPTP</i>	9			
131.	Palestina			Unikameral	<i>Legislative Council</i>	<i>Pararel</i>	132	66/09/01	2%	66 kursi menggunakan sistem <i>party list (closed list)</i> dan 66 kursi dengan sistem BV atau FPTP
132.	Panama	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>FPTP dan Party List Largest Remainder</i>				Legislator dari daerah terpencil menggunakan FPTP dan legislator perkotaan menggunakan <i>Party List (Largest Remainder)</i>
133.	Papua Nugini	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>National Parliement</i>	<i>AV</i>	109	1		
134.	Paraguay	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	80			
					<i>Senate</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	45			
135.	Peru	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Congress</i>	<i>Party List (Largest Remainder)</i>	120			
136.	Philippina	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>Pararel</i>	250		2%	200 kursi dipilih dengan sistem FPTP, dan 50 kursi dipilih dengan <i>party list</i> diperuntukkan golongan fungsional.
					<i>Senate</i>	<i>BV</i>	24	12		
137.	Polandia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Sejm</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	460	19/07		
					<i>Senate</i>	<i>BV</i>	100	2-4		
138.	Portugal	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Assembly of Republic</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	230	2-48		
139.	Rumania	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>MMP</i>	329		5% (partai), 8-10% (koalisi)	

									atau 8 kursi distrik.	
					<i>Senate</i>	<i>MMP</i>	137		5% (partai), 8-10% (koalisi) atau 3 kursi distrik.	
140.	Rusia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>State Duma</i>	<i>Party List (Closed List)</i>	450		7%	
					<i>Federation Council</i>		84			24 mewakili <i>republic</i> (daerah yang dihuni kelompok non etnis russia) 46 mewakili <i>oblast</i> (provinsi) 8 mewakili <i>krais</i> (wilayah) 2 mewakili kota-kota federal 5 mewakili <i>okrugs</i> (kabupaten) otonom 1 mewakili <i>oblast</i> (provinsi) otonom
141.	Rwanda	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Party List (Largest Remainder)</i>	80		5%	24 kursi diperuntukkan bagi perempuan dan dipilih oleh DPRD Provinsi, 2 kursi dipilih oleh Dewan Pemuda Nasional (<i>National Youth Council</i>) dan 1 kursi diperuntukkan penyandang cacat.
					<i>Senate</i>		26			12 kursi dipilih oleh DPRD Provinsi dan dewan sektoral, 8 kursi diangkat oleh Presiden untuk menjamin terakomodasinya kelompok marjinal, 4 kursi dipilih oleh forum politik, 2 kursi mewakili perguruan tinggi.
142.	Saint Kitts and Nevis	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>FPTP</i>	15			3 orang diangkat oleh Gubernur Jenderal, 1 <i>ex officio</i> (pengacara negara)
143.	Saint Lucia	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Assembly</i>	<i>FPTP</i>	17			
					<i>Senate</i>		11			7 orang diangkat oleh Presiden dan 4 orang diangkat oleh kelompok oposisi
144.	Saint Vincent			Unikameral	<i>House of Assembly</i>	<i>FPTP</i>	21			6 orang diangkat oleh Gubernur Jenderal
145.	Samoa	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>Fono</i>	<i>FPTP/BV</i>	47	1-2		
146.	San Marino	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Grand and General Council</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	60			
147.	Sao Tome and Principe			Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List</i>	55			

148.	Senegal	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>BV</i>	120			
					<i>Senate</i>		100			65 diangkat oleh Presiden 35 orang dipilih oleh sekitar 2 ribu deputi dan dewan-dewan lokal.
149.	Serbia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	250	250	5% (0,4% utk minoritas)	
150.	Seychelles	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Pararel</i>	34	9/1		9 kursi dipilih dengan sistem STV dan 25 kursi dipilih dengan sistem FPTP
151.	Sierra Leone			Unikameral	<i>Parliament</i>	<i>Party List (The Largest Remainder)</i>	124			12 kursi diperuntukkan bagi <i>The Paramount Chiefs</i>
152.	Singapura	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Parliament</i>	<i>BV/FPTP</i>	94			9 orang diangkat oleh Presiden 1 orang juga diangkat oleh presiden namun diberikan kepada anggota partai oposisi yang kalah dalam pemilu (<i>Non Constituents Member of Parliament</i>)
153.	Slovakia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Council</i>	<i>Party List (Semi-Opened List)</i>	150		5% atau 7% koalisi	
154.	Slovenia	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	90	8/11	4%	2 kursi diperuntukkan bagi etnis minoritas Italia dan Hungaria dengan sistem Borda Count
					<i>National Council</i>		40			Perwakilan kelompok sosial, ekonomi, kepentingan daerah, dan kelompok profesional Komposisi: 22 kursi utk kepentingan daerah; 6 kursi utk golongan non komersial; 4 kursi utk golongan pengusaha; 4 kursi utk pekerja; dan 4 kursi utk petani, pengrajin, pedagang dan golongan profesional independen.
155.	Kepulauan Solomon	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>National Parliament</i>	<i>FPTP</i>	50			
156.	Afrika Selatan	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List (Closed List)</i>	400			
					<i>National Council of Provinces</i>		90			Merupakan delegasi provinsi, dipilih oleh DPRD provinsi, masing-masing provinsi mendapatkan delegasi 10 anggota. Jumlah provinsi Afrika Selatan 9 provinsi.
157.	Korea Selatan	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Pararel</i>	299			54 kursi dipilih dengan sistem <i>party list</i> dan 245 kursi dipilih dengan sistem FPTP
158.	Spanyol	Kerajaan	Federal	Bikameral	<i>Congress of Deputies</i>	<i>Party List (Closed List)</i>	350	1-35	3%	

					<i>Senate</i>	<i>BV</i>	259	2-4		51 anggota dipilih oleh legislatif daerah.
159.	Srilanka	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Parliament</i>	<i>Party List (Largest Remainder)</i>	225	20/4		
160.	Suriname	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List</i>	51			
161.	Swedia	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>Riksdag</i>	<i>Party List (Opened List)</i>	300		4% kursi (12% luxpemilih)	
162.	Swiss	Republik	Konfederasi	Bikameral	<i>National Council</i>	<i>Party List (Opened List)</i>	200	1-34		
					<i>Council of States</i>	<i>TRS</i>				Perwakilan kanton (negara bagian) masing-masing 2 wakil, rata-rata tiap kanton menggunakan sistem TRS.
163.	Suriyah	Republik	Kesatuan		<i>People's Council</i>		250			Karena suriah menganut sistem partai tunggal, 167 kursi diperuntukkan Front Progressif Nasional (<i>National Progressif Front</i>)
164.	Taiwan	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>The Legislative Yuan</i>	<i>Pararrel</i>	113		5%	73 kursi dipilih dengan sistem FPTP 34 kursi adalah anggota tambahan berdasarkan total suara nasional (<i>the largest remainder</i>) 6 kursi diperuntukkan bagi penduduk asli/pribumi (<i>aboriginal</i>) menggunakan sistem SNTV.
165.	Tajikistan	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Assembly of Representatives</i>	<i>Pararrel</i>	63			22 kursi dipilih dengan sistem <i>Party List</i> , dan 41 kursi dipilih dengan sistem TRS
					<i>National Assembly</i>		33			25 dipilih oleh <i>Local Assembly</i> (DPRD) dan 8 diangkat oleh Presiden.
166.	Tanzania	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>FPTP</i>	324			75 kursi diperuntukkan bagi perempuan 5 kursi diperuntukkan DPR Zanzibar 1 kursi <i>ex officio</i> (Jaksa Agung) 10 kursi diangkat oleh Presiden
167.	Thailand	Kerajaan	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>Pararrel</i>	480			400 kursi dipilih dengan sistem FPTP dan 80 kursi dipilih dengan sistem <i>party list</i>
					<i>Senate</i>	<i>FPTP</i> atau <i>SNTV</i>	200			Diperuntukkan bagi non partisan (independen)
168.	Togo	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>TRS</i>	81			
169.	Tonga			Unikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>TRS</i>	30			9 kursi dipilih oleh 33 bangsawan keturunan Tonga, 9 kursi diperuntukkan Dewan Penasehat dan 2 Gubernur.
170.	Trinidad Tobago	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>FPTP</i>	41	1		

					<i>Senate</i>		31			Ditunjuk oleh Presiden
171.	Tunisia	Republik	Kesatuan		<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Pararel</i>	189	1		152 kursi dipilih dengan sistem FPTP dan 37 kursi diperuntukkan kepada partai yang kalah dalam Pemilu dengan menghitung perolehan suara nasional (<i>largest remainder</i>)
					<i>Chamber of Councilors</i>		129			71 diangkat oleh <i>Chamber of Deputies</i> , 44 diangkat oleh Presiden dan 14 diperuntukkan bagi delegasi serikat pekerja Tunisia. Untuk perwakilan perempuan diberikan 15 kursi dengan pembagian 8 kursi berangkat dari pemilihan <i>Chamber of Deputies</i> dan 7 kursi diangkat oleh Presiden.
172.	Turki	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Grand National Assembly</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	550	25/2	10%	
173.	Turkmenistan	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Mejlis</i>	<i>TRS</i>	125			
174.	Tuvalu	Kerajaan	Kesatuan	Unikameral	<i>Parliament</i>	<i>FPTP</i> atau <i>SNTV</i>	15	1-2		
175.	Uganda	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>FPTP</i>	292			78 kursi khusus distrik perempuan, 10 diperuntukkan bagi dewan pertahanan Uganda, 5 perwakilan pemuda, 5 perwakilan penyandang cacat, 5 perwakilan pekerja, dan 13 <i>ex officio</i>
176.	Ukraina	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Rada Verkhovna</i>	<i>Party List (Closed List)</i>	450	450	3%	
177.	Amerika Serikat	Republik	Federal	Bikameral	<i>House of Representatives</i>	<i>FPTP</i>	435			Diawali dengan pemilihan pendahuluan
					<i>Senate</i>	<i>FPTP</i>	100			2 kursi per negara bagian Diawali dengan pemilihan pendahuluan
178.	Uruguay	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Chamber of Deputies</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	99	2-42		
					<i>Chamber of Senators</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	30	30		Ketua Senat adalah Wakil Presiden
179.	Uzbekistan	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>Supreme Assembly</i>	<i>TRS</i>	120			15 kursi diperuntukkan Gerakan Ekologi Uzbekistan (<i>Ecological Movement of Uzbekistan</i>)
					<i>Senate</i>		100			84 kursi dipilih oleh deputi-deputi daerah dan 16 anggota diangkat Presiden
180.	Vanuatu	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>Parliament</i>	<i>SNTV</i>	52			
181.	Venezuela	Republik	Federal	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>Party List (D'hondt Method)</i>	167			3 kursi diperuntukkan bagi masyarakat adat

182.	Vietnam			Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>BV</i>	498			Menganut partai tunggal, namun beberapa non partisan tetap diberikan hak untuk ikut dalam pemilu, saat ini 42 kursi dimenangkan oleh non partai.
183.	Yaman	Republik	Kesatuan		<i>Assembly of Representatives</i>	<i>FPTP</i>	301			
184.	Zambia	Republik	Kesatuan	Unikameral	<i>National Assembly</i>	<i>FPTP</i>	150			
185.	Zimbabwe	Republik	Kesatuan	Bikameral	<i>House of Assembly</i>	<i>FPTP</i>	210			Perwakilan provinsi dengan komposisi 6 kursi untuk masing-masing provinsi. 11 anggota diperuntukkan bagi Gubernur dan diangkat oleh Presiden. 16 kursi diperuntukkan pemimpin di tingkatan provinsi termasuk provinsi metropolitan masing-masing 2 kursi. 5 kursi diangkat oleh presiden.
					<i>Senate</i>	<i>FPTP</i>	93			