

**KONSEPSI KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UNDANG-
UNDANG DASAR 1945 DAN IMPLEMENTASINYA DALAM
PRAKTEK KETATANEGARAAN MELALUI PELAKSANAAN
PEMILIHAN UMUM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT 2009**

**THE CONCEPT OF PEOPLE'S SOVEREIGNTY ACCORDING TO
THE 1945 CONSTITUTION AND ITS IMPLEMENTATION IN
THE PRACTICE OF STATE AFFAIRS THROUGH
PARLIAMENTARY ELECTION IN 2009**

Oleh:
SODIKIN
110130090001

DISERTASI

Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Pada Universitas Padjadjaran dengan Wibawa Rektor Universitas Padjadjaran
Prof. Dr. Ganjar Kurnia Ir. DEA
Sesuai dengan Keputusan Surat Komisi I/Guru Besar Universitas
Dipertahankan pada tanggal 8 Juli 2013
Di Universitas Padjadjaran Bandung



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG
2013**

**KONSEPSI KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UNDANG-
UNDANG DASAR 1945 DAN IMPLEMENTASINYA DALAM
PRAKTEK KETATANEGARAAN MELALUI PELAKSANAAN
PEMILIHAN UMUM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT 2009**

**THE CONCEPT OF PEOPLE'S SOVEREIGNTY ACCORDING TO
THE 1945 CONSTITUTION AND ITS IMPLEMENTATION IN
THE PRACTICE OF STATE AFFAIRS THROUGH
PARLIAMENTARY ELECTION IN 2009**

Oleh:

SODIKIN
110130090001

DISERTASI

Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Pada Universitas Padjadjaran dengan Wibawa Rektor Universitas Padjadjaran
Prof. Dr. Ganjar Kurnia Ir. DEA
Sesuai dengan Keputusan Surat Komisi I/Guru Besar Universitas
Dipertahankan pada tanggal 8 Juli 2013
Di Universitas Padjadjaran Bandung



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG
2013**

LEMBAR PENGESAHAN PEMBIMBING

**KONSEPSI KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UNDANG-
UNDANG DASAR 1945 DAN IMPLEMENTASINYA DALAM
PRAKTEK KETATANEGARAAN MELALUI PELAKSANAAN
PEMILIHAN UMUM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT 2009**

**THE CONCEPT OF PEOPLE'S SOVEREIGNTY ACCORDING TO
THE 1945 CONSTITUTION AND ITS IMPLEMENTATION IN THE
PRACTICE OF STATE AFFAIRS THROUGH PARLIAMENTARY
ELECTION IN 2009**

Oleh:

**SODIKIN
110130090001**

Untuk memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum
Telah Disetujui Oleh Tim Promotor Pada Tanggal
Seperti Tertera Di Bawah ini

Bandung, 13 Mei 2013



Prof. (Em.) Dr. H. R. Sri Soemantri M. S.H.
Ketua Tim Promotor



Prof. Dr. H. Rukmana Amanwinata, S.H., M.H.
Anggota Tim Promotor



Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H.
Anggota Tim Promotor

PENGESAHAN KETUA PROGRAM

**KONSEPSI KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UNDANG-UNDANG
DASAR 1945 DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PRAKTEK
KETATANEGARAAN MELALUI PELAKSANAAN PEMILIHAN
UMUM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT 2009**

**THE CONCEPT OF PEOPLE'S SOVEREIGNTY ACCORDING TO
THE 1945 CONSTITUTION AND ITS IMPLEMENTATION IN THE
PRACTICE OF STATE AFFAIRS THROUGH PARLIAMENTARY
ELECTION IN 2009**

Oleh:

**SODIKIN
110130090001**

Mengetahui/Mengesahkan

Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran



Prof. Huala Adolf, S.H., LL.M., Ph.D.

PERNYATAAN PROGRAM DOKTOR

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor, baik di Universitas Padjadjaran maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor, Tim Oponen Ahli dan Guru Besar.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Bandung, 13 Mei 2013

Yang Membuat Pernyataan



Sodikin
110130090001

ABSTRAK

Negara yang menganut paham pemerintahan demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan, atau demokrasi dipandang sebagai suatu bentuk dan cara penyelenggaraan pemerintahan yang terbaik, maka keberadaan pemilihan umum dalam suatu negara demokrasi merupakan suatu keniscayaan guna mengimplemenasikan ajaran kedaulatan rakyat. Sistem pemerintahan yang demokratis, berarti menerima pemilu sebagai salah satu cara untuk menjalankan kedaulatan rakyat dan memenuhi hak asasi manusia. Permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah bagaimanakah konsepsi kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 dan implementasinya dalam praktek ketatanegaraan dan apakah pelaksanaan pemilihan umum DPR tahun 2009 merupakan implementasi dari ajaran kedaulatan rakyat menurut UUD 1945.

Tipe penelitian yang digunakan bersifat eksplanatoris, yaitu penelitian untuk menerangkan, memperkuat, menguji atau menolak suatu teori terhadap hasil-hasil penelitian yang sudah ada. Oleh karena tipe penelitian ini bersifat eksplanatoris, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum doktriner atau penelitian hukum normatif. Di dalam penelitian hukum normatif ini juga terdapat dua pendekatan hukum untuk ”mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya”. Dua pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa amandemen UUD 1945 telah melahirkan suatu pemikiran baru yaitu tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pemikiran tersebut kemudian diwujudkan dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang pada awalnya berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, kemudian diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian, telah bergeser kepada pemahaman bahwa MPR tidak lagi sebagai pelaksana mandat tertinggi, melainkan mandat tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Mandat rakyat yang dimaksud dapat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menunjukkan terjadinya konsepsi baru tentang kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, yaitu konsepsi tentang siapa yang sebenarnya bertindak sebagai pelaksana kekuasaan tertinggi. Konsepsi baru tentang pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 yang sekaligus diikuti dengan perubahan cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara negara. Salah satu mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara yaitu DPR, bahwa semua anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, begitu juga terhadap lembaga negara lainnya (Presiden dan Wakil Presiden, DPD). Di sini pemilu merupakan salah satu implementasi dari ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 amandemen. Sesuai amanat dalam UUD 1945, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, yang berarti rakyat mempunyai kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk membentuk pemerintahan secara demokratis melalui wakil-wakilnya. Untuk melaksanakan kedaulatan dan hak-hak rakyat menurut Undang-Undang Dasar, maka perlu diselenggarakan pemilu. Pada kenyataannya pelaksanaan pemilu DPR 2009 banyak menimbulkan permasalahan. Pelaksanaan ajaran kedaulatan rakyat, melalui pemilihan umum anggota DPR tahun 2009 belum diarahkan pada penerapan prinsip esensial (jaminan hak asasi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya) dan proses kedaulatan rakyat yang semestinya.

ABSTRACT

The state adopts democratic government as a form of governance, or democracy is seen as a form of governance and the best way, then the existence of a general election in a democracy is a necessity in order to implementing doctrine of people sovereignty. Democratic system of government, is to accept the election as one to run the sovereignty of the people and fulfill human rights. The problems that can be identified is how the concept of people sovereignty under the 1945 constitution and its implementation in practice and whether the Parliament elections in 2009 is the implementation of the doctrine of people sovereignty under the 1945 Constitution.

Type of research used to be explanatory research, that is research to explain, amplify, verify or reject a theory of the results of existing research. Because this type of research is explanatory, absolutely this research will combine the study of doctrinal or normative legal research. Within this normative legal research, there are two legal approaches to "obtain information from various aspects of the issues is trying to look for the answer". Two approaches that are used in this study is status approach (*pendekatan undang-undang*) and a comparative approach (*pendekatan komparatif*).

The results showed that the amendment of the 1945 Constitution has given birth to a new thought is about the implementation of the sovereignty of the people. Thought is then realized by the switch in the provisions of Article 1, paragraph (2) of the 1945 Constitution, which at first reads: "Sovereignty is in the hands of the people and is done entirely by the People's Consultative Assembly", later changed to "Sovereignty belongs to the people and implemented pursuant Constitution ". Thus, it has shifted to the understanding that the Assembly is no longer the supreme mandate, but the mandate is carried out in accordance with the Constitution. The mandate of the people is meant to be run by branches of state power by the Constitution. Amendment of Article 1, paragraph (2) of the 1945 Constitution shows a new idea of popular sovereignty in the 1945 Constitution, which is the idea of who is actually acting as the supreme executive authority. The amendment is a change to a condition that reflects the real situation on the highest power setting, the owner of the highest authority in the country is the people. New thinking on implementing the rule in the 1945 also simultaneously accompanied by a change in how people gave a mandate to the state. One of the people's mandate given to the organizers of the power of the state House of Representatives, that all members of Parliament elected through general elections, as well as other state power. Here, the election is one implementation of the doctrine of popular sovereignty as defined in the 1945 amendments. Furthermore, as mandated in the 1945 Constitution, the sovereignty vested in the people and implemented in accordance with the Constitution, which means that the people have sovereignty, responsibilities, rights and obligations to a democratic form of government through their representatives. To implement the sovereignty and rights of the people under the Constitution, then the need for the election was held. In fact, the House of Representatives 2009 election raises many problems.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu alaikum wr. wb.

Dengan mengucapkan puji syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadiran Allah Subhanahu Wata'ala, Tuhan Semesta Alam, atas semua karunia-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan Studi Doktor di Program Studi Doktor Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.

Penelitian dengan tema kedaulatan rakyat dan pemilihan umum didorong oleh keingintahuan penulis dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, terutama dalam pelaksanaan pemilu tahun 2009 yang menimbulkan banyak permasalahan dari segi penyelenggaraannya. Penulis juga banyak mendapat masukan dan dorongan dari Yang Terhormat Prof. Dr. H.M. Tahir Azhary, SH dan Prof. Dr. H. Abdul Gani Abdullah, SH., untuk segera melanjutkan studi ke jenjang Program Doktor. Atas petunjuk dan sarannya, penulis mencoba mendaftar ke Program Studi Doktor Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, dan Alhamdulillah diterima menjadi mahasiswa Program Studi Doktor Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tahun 2009.

Disertasi ini diangkat dari pelaksanaan pemilu tahun 2009 yang banyak menimbulkan permasalahan, sehingga pemilu sebagai suatu praktek ketatanegaraan yang seharusnya diselenggarakan secara demokratis sesuai asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, tetapi pada kenyataannya dalam proses penyelenggaraan pemilu 2009 tidak terlaksana secara demokratis. Padahal pemilu 2009 merupakan pemilu yang kesepuluh, seharusnya penyelenggara pemilu mempunyai pengalaman yang baik dalam menyelenggarakan pemilu. Dengan demikian, meskipun penulis tidak mempunyai

pengalaman di dalam praktek, tetapi sebagai kajian ilmu hukum, khusus ilmu Hukum Tata Negara, mencoba menganalisis secara keilmuan sebagai pakar Hukum Tata Negara. Untuk itu, penulis mendapat pengarahan dan bimbingan dari Tim Promotor yang terdiri dari Bapak Prof. (Em.) Dr. H. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H., Bapak Prof. Dr. H. Rukmana Amanwinata, S.H., M.H., dan Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H. Perkenankanlah penulis menghaturkan dengan setulus-tulusnya terima kasih kepada Tim Promotor yang senantiasa meluangkan waktu untuk membekali ilmu, memberikan pengarahan dan mendorong penulis untuk menyelesaikan penulisan disertasi ini. Penulis hanya bisa berdoa semoga Allah Swt memberikan imbalan yang setimpal karena budi baiknya.

Melalui kesempatan yang berbahagia ini, izinkanlah penulis dengan segala kerendahan hati menyampaikan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya, serta penghormatan yang setulus-tulusnya, kepada yang terhormat:

1. Rektor Universitas Padjadjaran, Bapak Prof. Dr. Ir. Ganjar Kurnia, DEA, Direktur Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bapak Prof. Dr. Ir. H. Mahfud Arifin, M.S., Dekan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Ibu Dr. Hj. Ida Nurlinda, SH, MH., dan Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Bapak Prof. Huala Adolf, S.H., LL.M., Ph.D., FCBArb, yang telah memberikan kesempatan dan kemudahan penulis mengikuti Program Studi Doktor di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.
2. Bapak Prof. (Em) Dr. H.R. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H., sebagai Ketua Tim Promotor dan juga sekaligus sebagai Bapak yang arif dan bijak dengan penuh keikhlasan mendidik, membimbing, dan mengarahkan penulis dalam memahami dan mendalami hukum tata negara, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Bapak Prof. Dr. H. Rukmana Amanwinata, S.H., M.H., sebagai Anggota Tim

Promotor yang telah berkenan membuka pintu kediaman dan meluangkan waktu beliau setiap kali penulis bertandang untuk memperoleh masukan yang berharga dalam penulisan disertasi ini. Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H., yang telah berkenan membuka pintu kediaman dan meluangkan waktu dan kesempatan beliau dimana saja yang tidak kenal jenuh untuk memberikan masukan-masukan dan bimbingan kepada penulis sampai selesainya disertasi ini.

3. Para penelaah (oponen) dan Guru Besar yang telah banyak sekali memberikan masukan-masukan yang berarti dalam disertasi, baik pada Seminar Hasil Penelitian (SHP) maupun Ujian Naskah Disertasi (UND) yang terdiri dari. Bapak Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H, MCL., Bapak Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa, S.H., M.H., Bapak Prof. Huala Adolf, S.H., LL.M., Ph.D., FCB.Arb, Bapak Dr. Indra Perwira, SH., M.H. dan Bapak Dr. Agus Kusnadi, S.H., M.H. yang telah memberikan motivasi dan semangat pantang menyerah untuk menyelesaikan kuliah.
4. Rektor Universitas Muhammadiyah Jakarta, Ibu Prof. Dr. Hj. Masyitoh, MA, Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, Bapak Dr. H. Syaiful Bakhri, S.H., M.H., dan mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, Bapak Pathorang Halim, S.H., M.H., yang telah memberikan motivasi serta teman-teman di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, yaitu Bapak Dr. H Chairul Huda, S.H., M.H., Bapak Dr. H. Rantawan Djanim, SH, MH., Bapak Firman Noor, SH, Ibu Dwi Putri Cahyawati, S.H., M.H., dan yang lainnya yang tidak bisa disebutkan satu per satu, terima kasih atas dorongan semangat dan motivasinya. Begitu juga terhadap para kader yaitu sdr. Septa Candra, S.H., M.H., Ibnu Sina Candranegara, S.H., Aby Maulana, S.H, dan Aryo Tyasmoro, SH, terima kasih atas doanya.

5. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Jakarta, Bapak Prof. Dr. M. Amin Suma, SH. MA dan teman-teman dosen lainnya yang telah memberikan motivasi dan semangat untuk segera menyelesaikan studi S3 di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.
6. Teman-teman di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Dharma Andigha Bogor, yaitu Bapak R. Herry Purnomo, S.H., M.H., dan Bapak Iwan Herlinarto, S.H. (alm), terima kasih atas bantuannya.
7. Mbah Ade Farida selaku Assistance Director Information Resource Center Public Affairs Section, U.S. Embassy Jakarta, Kedutaan Besar Amerika Serikat di Jakarta yang telah memberikan data tentang pemilu di Amerika Serikat. Begitu juga staf di Perputakaan Mahkamah Konstitusi yang telah memberikan data mengenai pemilu baik tentang pemilu di Perancis maupun di Korea Selatan, serta Sdr. Ahmad Junaedi yang telah memberikan data tentang pemilu dari Mahkamah Konstitusi.
8. Teman-teman satu angkatan 2009 di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran yang tidak bisa disebutkan satu per satu.
9. Kepada Ayahanda dan Ibunda yang telah tiada. Semoga Allah Swt memberikan kasih sayang sebagaimana Ayahanda dan Ibunda mengasihi dan menyayangi ananda ketika masih kecil. Adik-adikku yang telah memberikan motivasi dan semangat dalam menjalani kehidupan.
10. Tidak terlupakan kepada Isteriku tercinta dan anak-anakku tersayang, terima kasih yang tidak terhingga atas dorongan, bantuan, kesabaran serta pengorbanan yang diberikan. Dalam perjalanan antara Bogor-Jakarta-Bandung untuk menempuh pendidikan doktor di Bandung yang tidak jarang hak-hak kalian terampas dan kewajiban seorang suami dan ayah terabaikan.

11. Serta semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuannya.

Di atas segala rasa terima kasih yang tersebut di atas, semoga Allah Swt membalas budi baik Bapak, Ibu, dan Saudara semua. Ya Allah jadikanlah hasil penelitian ini berkah bagi penulis dan keluarga serta siapa saja yang memanfaatkannya. Amiin.

Wassalamu alaikum wr. wb.

Bandung, Mei 2013

Penulis

DAFTAR ISI

PENGESAHAN PEMBIMBING.....	i
PENGESAHAN KETUA PROGRAM.....	ii
PERNYATAAN PROGRAM DOKTOR.....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kegunaan Penelitian.....	12
E. Kerangka Pemikiran.....	12
F. Metode Penelitian.....	20
BAB II KEDAULATAN RAKYAT, NEGARA HUKUM DAN PEMILIHAN UMUM	
A. Kedaulatan Rakyat.....	26
B. Demokrasi Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat.....	36
C. Kaitan Kedaulatan Rakyat Dengan Negara Hukum Indonesia.....	45
D. Pemilu Sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat.....	53
BAB III PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI BEBERAPA NEGARA	
A. Negara Amerika Serikat.....	80
B. Negara Perancis.....	95
C. Negara Korea Selatan.....	108
BAB IV PERKEMBANGAN PENGATURAN PERWUJUDAN KEDAULATAN RAKYAT MENURUT KONSTITUSI YANG PERNAH BERLAKU DI INDONESIA	
A. Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 Sebelum Amandemen.....	125
B. Kedaulatan Rakyat Menurut Konstitusi RIS 1949.....	144
C. Kedaulatan Rakyat Menurut UUDS 1950.....	148
D. Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 Setelah Amandemen.....	163

BAB V IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PEMILIHAN UMUM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TAHUN 2009	
A. Ajaran Kedaulatan Rakyat Dalam Sistem Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat 2009.....	172
B. Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi.....	181
C. Penyelenggara Pemilihan Umum.....	184
D. Peserta Pemilihan Umum.....	203
E. Ambang Batas Parlemen (<i>Parliamentary Threshold</i>).....	220
F. Hak Memilih.....	226
G. Metode Pemberian Suara.....	240
H. Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih.....	246
I. Penyelesaian Sengketa Pemilu	258
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan.....	266
B. Saran.....	267
DAFTAR PUSTAKA	269
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	285
DALIL-DALIL.....	288

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

ABRI	= Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ACOMA	= Angkatan Komunis Muda
APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BAWASLU	= Badan Pengawas Pemilu
BPHN	= Badan Pembinaan Hukum Nasional
BPP	= Bilangan Pembagi Pemilih
BPS	= Badan Pusat Statistik
BPUPKI	= Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
CETRO	= <i>Center for Electoral Reform</i>
CNCCFP	= <i>Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financement de Politiques</i>
DAPIL	= Daerah Pemilihan
DCS	= Daftar Calon Sementara
DCT	= Daftar Calon Tetap
DEPDAGRI	= Departemen Dalam Negeri
DPD	= Dewan Perwakilan Daerah
DPP	= Dewan Pimpinan Pusat
DPR	= Dewan Perwakilan Rakyat
DPR-GR	= Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong
DPRD	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPS	= Daftar Pemilih Sementara
DPT	= Daftar Pemilih Tetap
ET	= <i>Electoral Thershold</i>
FARA	= <i>The Foreign Agents Registration Act</i>
FEC	= <i>Federal Election Commission</i>
F-BPD	= Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi
F-PAN	= Fraksi Partai Amanat Nasional
F-PBR	= Fraksi Partai Bintang Reformasi
F-PD	= Fraksi Partai Demokrat
F-PDIP	= Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
F-PDS	= Fraksi Partai Damai Sejahtera
F-PG	= Fraksi Partai Golongan Karya
F-PKB	= Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa
F-PKS	= Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
F-PPP	= Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
GBHN	= Garis-Garis Besar Haluan Negara
GOLKAR	= Golongan Karya
GPPS	= Gerakan Pembela Pancasila
HAM	= Hak Asasi Manusia
IPKI	= Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
KPU	= Komisi Pemilihan Umum
KPUD	= Komisi Pemilihan Umum Daerah
KTP	= Kartu Tanda Penduduk
LCR	= <i>Ligue Communiste Revolutionnaire</i>
LIPI	= Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LPU	= Lembaga Pemilihan Umum

LSM	= Lembaga Swadaya Masyarakat
LUBER	= Langsung Umum Bebas Rahasia
MASYUMI	= Majelis Syuro Indonesia
MENDAGRI	= Menteri Dalam Negeri
MPF	= <i>Mouvement pour la France</i>
MPRS	= Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NKRI	= Negara Kesatuan Republik Indonesia
NTB	= Nusa Tenggara Barat
NU	= Nahdhatul Ulama
OPOVOV	= <i>One Person One Vote One Value</i>
PANWASLU	= Panitia Pengawas Pemilu
P3KPU	= Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum
P3RI	= Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia
PAC	= <i>Political Action Committees</i>
PANTARLIH	= Panitia Pendaftaran Pemilih
PARKINDO	= Partai Kristen Indonesia
PCF	= <i>Parti Communiste Francais</i>
PARMUSI	= Partai Muslimin Indonesia
PDI	= Partai Demokrasi Indonesia
PDIP	= Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PERMAI	= Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia
PERTI	= Pergerakan Tarbiyah Islamiyah
PIR	= Persatuan Indonesia Raya
PKI	= Partai Komunis Indonesia
PNI	= Partai Nasional Indonesia
PNS	= Pegawai Negeri Sipil
PPD	= Panitia Pemilihan Daerah
PPDP	= Petugas Pemutakhiran Data Pemilih
PPI	= Panitia Pemilihan Indonesia
PPKI	= Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPNUI	= Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia
PPP	= Partai Persatuan Pembangunan
PPS	= Panitia Pemungutan Suara
PPSLN	= Panitia Pemungutan Suara Luar Negeri
PPTI	= Partai Politik Tarekat Islam
PRD	= Persatuan Rakyat Desa
PRIM	= Partai Republik Indonesia Merdeka
PRI	= Partai Rakyat Indonesia
PRG	= <i>Parti Radical de Gauche</i>
PRN	= Partai Rakyat Nasional
PSI	= Partai Sosialis Indonesia
PSII	= Partai Sarekat Islam Indonesia
RDP	= Rapat Dengar Pendapat
RIS	= Republik Indonesia Serikat
RT	= Rukun Tetangga
RW	= Rukun Warga
SDM	= Sumber Daya Manusia
ST MPR	= Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TNI/POLRI	= Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Republik

	Indonesia
TPS	= Tempat Pemungutan Suara
UUD 1945	= Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUDS 1950	= Undang-Undang Dasar Sementara 1950

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada umumnya negara yang menyatakan dirinya menganut paham pemerintahan demokrasi, berarti sistem pemerintahannya bersumber pada kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan paham kenegaraan yang penjabaran dan pengaturannya dituangkan dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar, dan penerapannya disesuaikan dengan filsafat kehidupan rakyatnya. Berdirinya suatu negara tidak dapat dipisahkan dari konsep tentang kedaulatan rakyat pada negara yang bersangkutan. Kedaulatan rakyat merupakan unsur yang penting dalam suatu negara, karena negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama.

Di Indonesia, konsepsi kedaulatan rakyat sudah menjadi polemik intelektual di antara para pendiri bangsa, bahkan konsepsi kedaulatan rakyat itu sendiri sudah menjadi pemikiran ahli hukum jauh sebelum Indonesia merdeka. Dalam perumusan UUD 1945 di BPUPKI para pendiri bangsa telah merumuskan konsepsi kedaulatan rakyat yang sesuai dengan filosofi bangsa Indonesia, yaitu “pemikiran di antara para anggota BPUPKI dan PPKI bahwa cita kenegaraan yang hendak dibangun harus didasarkan pada paham kedaulatan rakyat yang modern tetapi tidak mengikuti jalan pikiran yang sudah berkembang sebelumnya di negara-negara Barat”¹⁾. Begitu pun pada saat amandemen UUD 1945 antara tahun 1999 sampai 2002 juga merumuskan kedaulatan rakyat yang berbeda dengan

¹⁾ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 82.

rumusan kedaulatan rakyat yang semula sesuai dengan filsafat bangsa Indonesia saat ini. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa, “pembahasan dalam perspektif historis tidak dapat dilepaskan dalam memahami gagasan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 yang berlaku sekarang ini”²⁾. Mengingat berbagai tantangan yang akan dihadapi di masa mendatang, maka kesepakatan para pendiri negara mengenai wawasan kedaulatan rakyat yang dituangkan dalam UUD 1945 menjadi sangat penting untuk ditelusuri³⁾.

Negara yang menganut paham pemerintahan demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan, atau demokrasi dipandang sebagai suatu bentuk dan cara penyelenggaraan pemerintahan yang terbaik, maka keberadaan pemilihan umum dalam suatu negara demokrasi merupakan suatu keniscayaan guna mengimplemenasikan ajaran kedaulatan rakyat. Sistem pemerintahan yang demokratis, berarti menerima pemilu sebagai salah satu cara untuk menjalankan kedaulatan rakyat dan memenuhi hak asasi manusia. Pemilu pada hakikatnya bentuk praktek ketatanegaraan yang merupakan sistem penjaringan pejabat publik dalam rangka untuk mengisi jabatan-jabatan publik.

Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur utama dan pertama dari demokrasi⁴⁾. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu ada kebebasan berpendapat

²⁾ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia*, Ichtra Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 3.

³⁾ Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2000, hlm. 4.

⁴⁾ Dhurorudin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca-Orde Baru*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1999, hlm. 1.

dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan dengan legitimasi bagi pemerintah⁵⁾. Untuk itu, konstitusi negara yang berkedaulatan rakyat akan mencantumkan dengan jelas pasal-pasal HAM yang berisikan hak-hak asasi manusia yang harus dilaksanakan negara sekaligus tidak boleh dilanggar oleh negara.⁶⁾

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Maksud Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berarti rakyat sebagai pelaksana kedaulatan, yang mempunyai tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk membentuk pemerintahan secara demokratis melalui wakil-wakilnya. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen mengandung arti penting dan strategis sehingga dijadikan petunjuk dalam upaya penyelenggaraan kehidupan bernegara secara konstitusional. Menurut Jimly Asshiddiqie, “gagasan kedaulatan rakyat (*popular sovereignty, sovereignty of the people*) jelas terkandung dalam UUD 1945, mulai dari Pembukaan UUD sampai ke pasal-pasalnya tercantum dengan tegas dianutnya paham kedaulatan rakyat”⁷⁾.

Selain amandemen Pasal 1 ayat (2), juga melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (ST MPR) 2001 yang menegaskan perubahan ketiga UUD 1945, dan salah satu hasil pembahasannya yaitu: “salah satu implementasi dari ajaran kedaulatan rakyat adalah pemilihan umum. Melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan secara tegas dalam

⁵⁾ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 329.

⁶⁾ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 55.

⁷⁾ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 105.

Bab VIIB Pasal 22E mengatur tentang Pemilihan Umum”⁸⁾, sehingga di sini pemilihan umum merupakan suatu sarana yang sangat penting dalam suatu negara demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sebagai implementasi ketentuan Pasal 22E UUD 1945, diatur dengan undang-undang, dan undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang selanjutnya disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun⁹⁾. “Eksistensi

⁸⁾ Hasil pembahasan materi pemilihan umum yang disahkan ST MPR 2001 dalam rangka perubahan UUD 1945 ketiga adalah ditentukan dalam Bab VIIB, Pasal 22E yang terdiri dari 6 ayat, yaitu: 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 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. 4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. 5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. 6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

⁹⁾ Penjelasan Umum atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

kelembagaan pemilihan umum sudah diakui oleh negara-negara yang bersendikan asas kedaulatan rakyat¹⁰⁾, sehingga Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga mandiri dalam menyelenggarakan pemilihan umum harus mampu melaksanakannya sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang.

Agar supaya pemilihan umum itu dalam pelaksanaannya dapat terselenggara dengan baik, maka Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas¹¹⁾, sehingga kualitas pelaksanaan pemilihan umum itu dapat dilaksanakan dengan baik sebagaimana yang dikehendaki dalam asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum yang dimaksud.

Landasan hukum selanjutnya dalam pelaksanaan pemilihan umum tahun 2009 adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang tersebut merupakan landasan dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali¹²⁾. Selain penyelenggaraan pemilihan umum berdasarkan

¹⁰⁾ Abdul Bari Azed, *Pelaksanaan Asas-asas Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum, Studi Kasus di DKI Pada Tahun 1987*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 1993, hlm. 2.

¹¹⁾ Ketentuan tersebut merupakan asas-asas dalam penyelenggaraan pemilihan umum sebagaimana ditentukan dalam Bab II, Pasal 2 tentang Asas Penyelenggaraan Pemilu yang harus dipedomani dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

¹²⁾ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD yang berbunyi "Pemilu dilaksanakan secara efektif, dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil".

asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, juga pemilihan umum diselenggarakan dengan maksud menjamin prinsip keterwakilan. Maksud keterwakilan adalah setiap orang sebagai warga negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat yang akan duduk di pemerintahan.

Oleh karena itu, dari penyelenggaraan pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dapat terwujud kedaulatan rakyat. Hal ini, “karena keterlibatan rakyat dalam proses keikutsertaannya dalam pemerintahan itu adalah dengan menunjuk para wakilnya yang akan duduk di dalam lembaga perwakilan. Para wakil rakyat inilah yang akan menyuarakan kehendak umum (*political will*) dari rakyat yang diwakilinya”¹³⁾.

Penelitian disertasi dengan tema kedaulatan rakyat sebenarnya sudah ada yang menelitinya, misalnya Dahlan Thaib dengan judul “Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)”, Eddy Purnama dengan judul: “Pemikiran Tentang Sistem Perwakilan Sebagai Implementasi Dari Prinsip Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945”, Agung Aryanto dengan judul: “Makna Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan Penerapannya Dalam MPR Masa Kerja 1972 – 1992”, dan Anwar C dengan judul: “Perubahan Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dan Implikasi dan Implementasinya Dalam Ketatanegaraan”, serta Jimly Asshiddiqie dengan judul: “Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia”. Peneliti tidak mengulangi penelitian yang sudah ada tetapi

¹³⁾ Abdul Bari Azed, *op.cit*, hlm. 2.

Peneliti meneliti kedaulatan rakyat yang dikaitkan dengan pemilihan umum, karena kedaulatan rakyat dan pemilihan umum mempunyai keterkaitan, yaitu kedaulatan rakyat yang diimplementasikan melalui pemilihan umum. Untuk lebih fokus dalam penelitian ini yaitu melalui pelaksanaan pemilihan umum DPR tahun 2009. Tema penelitian disertasi kedaulatan rakyat dan pemilihan umum yang lebih difokuskan pada pelaksanaan pemilihan umum DPR 2009 belum ada yang menelitinya.

Pemilihan umum tahun 2009 adalah pemilihan umum kedua setelah amandemen UUD 1945, dan alasan pemilihan umum tahun 2009 yang menjadi objek penelitian adalah karena pemilihan umum yang terakhir banyak menimbulkan permasalahan dari segi pelaksanaannya. Dari segi pelaksanaan pemilihan umum 2009 terutama pemilu DPR ini yang menjadi perhatian Peneliti untuk mengetahui kedaulatan rakyat dapat diimplementasikan atau tidak melalui pemilihan umum DPR tahun 2009.

Selain itu, alasan Peneliti memilih pemilihan umum DPR, karena DPR dipilih oleh rakyat melalui partai politik dan partai politik mempunyai posisi serta peranan yang penting dalam sistem negara demokrasi. Oleh karena, “partai politik memegang peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara”¹⁴⁾. Alasan lain pemilihan umum DPR, karena DPR adalah lembaga legislatif yang mempunyai peran yang penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, juga sebagai perwujudan perwakilan rakyat yang menyampaikan aspirasi rakyat. Di sini Peneliti melakukan penelitian dengan tema kedaulatan rakyat yang diimplementasikan dalam pemilihan umum, dan agar

¹⁴⁾ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 401.

supaya penelitian lebih fokus, maka penelitiannya pada pelaksanaan pemilihan umum DPR tahun 2009.

Apa yang seharusnya (*das Sollen*) tersebut di atas berbeda dengan kenyataannya dalam praktek (*das Sein*), sehingga pelaksanaan pemilihan umum DPR 2009 dari segi pelaksanaan atau penyelenggaraan banyak menimbulkan permasalahan. Permasalahan itu dimulai dari penyelenggara pemilihan umum itu sendiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang banyak melakukan penyimpangan terhadap aturan yang ada (Undang-Undang), sehingga mempengaruhi kualitas ajaran kedaulatan rakyat yang dikehendaki dalam UUD 1945.

Penyelenggaraan pemilihan umum DPR 2009 terlalu berorientasi pada hasil pemilihan umum saja, tidak berorientasi pada penyelenggaraan pemilihan umum yang dilaksanakan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh karena terlalu berorientasi pada hasil yang dicapai, maka dalam pemilihan umum DPR 2009 menimbulkan permasalahan yang salah satu terjadinya sengketa. Persengketaan penyelenggaraan pemilihan umum yang muncul itu pada akhirnya diselesaikan ke Mahkamah Konstitusi sebagai upaya penyelesaian hasil pemilihan umum. “Perselisihan hasil pemilihan umum adalah perselisihan mengenai penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan”¹⁵⁾.

Selanjutnya untuk mengukur bahwa suatu pemilihan umum itu dapat dilaksanakan atau tidak, maka “harus memenuhi syarat yaitu: a) ada tidaknya

¹⁵⁾ Abdul Mukthie Fadjar, “Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1, April 2009, hlm. 12.

pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, b) terbangunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemilihan umum yang menghasilkan pemerintahan yang *legitimate*, dan c) terdapatnya persaingan yang adil dari para peserta pemilu”¹⁶⁾.

Pemilihan umum DPR tahun 2009 yang seharusnya merupakan salah satu pelaksanaan hak asasi manusia, tetapi dalam prakteknya masih ada rakyat yang tidak ikut serta dalam pemilihan umum. Selain itu, banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh pihak penyelenggara pemilu, baik pelanggaran administrasi, pidana maupun pelanggaran ketatanegaraan. Pelanggaran ketatanegaraan muncul, karena diajukannya permohonan terjadinya pelanggaran konstitusional yang dilakukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) ke Mahkamah Konstitusi.

Menurut Jimly Asshidiqqie: “idealnya, kehendak yang disalurkan melalui pemilihan umum itu adalah kehendak seluruh rakyat (*volonte de tous*)”¹⁷⁾ “dan partisipasi warga negara yang baik dalam pemilihan umum ialah dapat mempertanggungjawabkan sikap politiknya”¹⁸⁾ Pernyataan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilihan umum yang tidak mengikutsertakan seluruh rakyat apakah dianggap sah dan memenuhi ajaran kedaulatan rakyat, meskipun ada yang berpendapat bahwa dalam pemilihan umum tidak mungkin seluruh rakyat ikut serta dalam pemilihan umum. Meskipun demikian, keikutsertaan seluruh rakyat atau partisipasi warga negara sedapat mungkin mengikutsertakan seluruh warga masyarakat dalam pemilihan umum, sehingga pemilihan umum dapat dikatakan sebagai pemilihan umum yang berkualitas.

¹⁶⁾ Patrick Merloe, *Unsur-Unsur Pemilihan Umum Demokratis*, Jakarta, 1994, hlm. 5.

¹⁷⁾ Jimly Asshidiqqie, *Gagasan Op.cit*, hlm. 85.

¹⁸⁾ Agust Riewanto, *Ensiklopedi Pemilu*, Yogyakarta: Lembaga Studi Agama & Budaya dan Fajar Pustaka, 2007, hlm. 101.

Penyelenggaraan pemilihan umum yang tidak berkualitas (dalam arti tidak melaksanakan pemilihan umum sesuai dengan asas-asas yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008). Hal inilah yang mengakibatkan pemilihan umum belum mencerminkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ada 3 (tiga) penyebab utama terjadinya pelanggaran pemilihan umum, yaitu:

1. Sistem pemilihan umum yang tidak mengakomodasi secara optimal prinsip kedaulatan rakyat.
2. Implementasi asas pemilihan umum yang tidak konsisten.
3. Pengawasan atas jalannya pemilihan umum serta penerapan sanksi yang tidak berjalan secara efektif.¹⁹⁾

Memperhatikan berbagai persoalan dan ketidakkonsistenan dalam penyelenggaraan pemilihan umum sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat, maka pemaknaan kedaulatan rakyat perlu ditentukan dalam undang-undang untuk menentukan pelaksanaan pemilihan umum sebagai perwujudan berkedaulatan rakyat. Oleh karena itu, dalam perspektif pelaksanaan ajaran kedaulatan rakyat, pemilihan umum anggota DPR tahun 2009 mestilah diarahkan pada penerapan prinsip esensial (jaminan hak asasi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya) dan proses kedaulatan rakyat yang adil. Selain itu, ”agar pemilihan umum menjadi lebih dekat dan bermanfaat bagi rakyat, maka secara teknis pelaksanaan, pembenahan sistem pemilihan umum mesti diarahkan menjadi sistem pemilihan

¹⁹⁾ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009, hlm. 231.

yang sederhana secara administratif dan murah secara pembiayaan”²⁰⁾. Kedua pandangan itulah yang mestinya dapat dijadikan landasan dalam membuat regulasi sistem pemilihan umum yang berkedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemilihan umum DPR tahun 2009, Peneliti mencoba untuk menelitinya dalam sebuah penelitian disertasi dengan judul : **”Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan Melalui Pelaksanaan Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat 2009”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan tersebut di atas, dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konsepsi kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 dan implementasinya dalam praktek ketatanegaraan?
2. Apakah pelaksanaan pemilihan umum DPR tahun 2009 merupakan implementasi dari ajaran kedaulatan rakyat menurut UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menemukan jawaban tentang bagaimanakah konsepsi kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 dan implementasinya dalam praktek ketatanegaraan.

²⁰⁾ Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 3, Juni 2010, hlm. 148.

2. Untuk menemukan apakah pelaksanaan pemilihan umum DPR tahun 2009 merupakan implementasi dari ajaran kedaulatan rakyat menurut UUD 1945.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik berupa pemikiran secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menemukan landasan ilmiah dalam penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan ajaran kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 sebagai pengembangan Hukum Tata Negara.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dan masukan yang berharga baik bagi pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang membuat regulasi pemilu maupun Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pelaksana atau penyelenggara pemilihan umum, untuk menyempurnakan penyelenggaraan pemilihan umum di masa yang akan datang.

E. Kerangka Pemikiran

Konsepsi kedaulatan rakyat dan implementasinya dalam praktek ketatanegaraan Indonesia dengan fokus studi tentang pemilihan umum DPR tahun 2009 sebagai implementasi kedaulatan rakyat merupakan persoalan pokok yang dibahas dari sudut pandang Hukum Tata Negara. Untuk mengkaji dan memahami dengan jelas tentang hakikat konsep kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta memahami pemilihan umum sebagai implementasi kedaulatan rakyat, perlu terlebih dahulu memahami tentang teori ketatanegaraan

Indonesia menurut UUD 1945. Secara tegas sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 berisi materi muatan tentang teori yang erat kaitannya dengan permasalahan pokok penelitian, dan karena teori sebagai pisau analisis dari permasalahan yang ada. Teori yang dimaksud adalah teori demokrasi sebagai teori utama (*grand theory*), teori sistem perwakilan sebagai teori menengah (*middle range theory*) dan teori sistem pemilihan umum sebagai teori aplikasi (*applied theory*).

Sistem pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan rakyat dikenal juga dengan istilah sistem pemerintahan demokrasi. Demokrasi diwujudkan dengan adanya pemerintahan yang bersendikan perwakilan rakyat, yang kekuasaan dan wewenangnya berasal dari rakyat dan dilaksanakan melalui wakil-wakil rakyat serta bertanggung jawab penuh kepada rakyat²¹⁾. Dengan demikian, demokrasi mensyaratkan adanya pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat yang diselenggarakan secara berkala dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hasil dari pemilihan umum akan menghasilkan Badan Perwakilan Rakyat, kehadiran Badan Perwakilan Rakyat merupakan wujud dari demokrasi.

Pelaksanaan asas demokrasi merupakan manifestasi pelaksanaan salah satu hak-hak asasi manusia yaitu hak-hak asasi di bidang politik artinya hak-hak untuk turut serta dalam pemerintahan dan persamaan kedudukan dalam pemerintahan²²⁾. Dalam praktik pemerintahan, demokrasi berintikan pertanggungjawaban, baik pertanggungjawaban individual maupun pertanggungjawaban institusional. Dengan demikian, demokrasi hanya akan berjalan dengan konsep negara hukum, karena supremasi hukum baru bisa ditegakkan apabila peraturan

²¹⁾ Abdul Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 76.

²²⁾ *Ibid*, hlm. 77.

perundang-undangan ditetapkan sendiri oleh rakyat melalui perwakilannya yang ada di lembaga perwakilan.

Wakil-wakil rakyat itulah sesungguhnya yang menentukan peraturan-peraturan hukum dan memilih pemerintah/penguasa yang akan melaksanakan peraturan/hukum tersebut. Setiap pemerintah harus mendekati kemauan rakyat. Pemerintah yang tidak memperhatikan atau menghargai kemauan rakyat, tentu tidak bisa membuat aturan-aturan yang sesuai dengan perasaan rakyat. Konsep negara hukum tidak bisa dipisahkan dan bahkan pelaksanaannya harus bersamaan dengan konsep kedaulatan rakyat. Dengan prinsip tersebut, secara substansial di dalam negara hukum ada dua hal yang pokok, yaitu: “*pertama* adanya pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan, negara tidak maha kuasa, negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganegaranya dibatasi oleh hukum. *Kedua*, tidak boleh pembatasan kekuasaan negara terganggu dalam melaksanakan tugasnya”²³⁾.

Melalui konsep negara hukum, maka negara Indonesia yang menganut paham demokrasi tidak langsung atau demokrasi dengan sistem perwakilan rakyat, menempatkan lembaga perwakilan rakyat sebagai perwujudan demokrasi. Dalam hubungan dengan sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, Sri Soemantri menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang berdasarkan atas sistem perwakilan dinamakan *representative government*²⁴⁾. Dengan demikian, Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan, maka Indonesia digolongkan sebagai *representative government*, di mana kedaulatan

²³⁾ Soedargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1983, hlm 3-4. Lihat juga Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral dalam Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm., 76-78.

²⁴⁾ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 14.

dalam negara tetap berada di tangan rakyat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang terhimpun dalam suatu badan atau lembaga yang lazimnya disebut Badan atau Lembaga Perwakilan Rakyat. Badan Perwakilan Rakyat ini merupakan representasi dari rakyat dan harus menyuarakan aspirasi rakyat.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa demokrasi perwakilan merupakan suatu upaya pelebagaan hubungan antar manusia sebagai implementasi prinsip kedaulatan rakyat yang berlandaskan pada pengejawantahan nilai-nilai dan budaya suatu bangsa. Hal ini, walaupun maksud dan tujuan pembentukan lembaga perwakilan pada setiap negara dengan sistem demokrasi adalah sama, yaitu sebagai lembaga legislatif. Akan tetapi, mengingat latar belakang suatu negara dengan negara lainnya berbeda, maka nilai-nilai budaya dimaksud juga berpengaruh terhadap implementasi prinsip kedaulatan rakyat pada tiap-tiap negara, termasuk mengenai cara pembentukan lembaga perwakilan rakyat.

Masalah pembentukan lembaga perwakilan rakyat pada dasarnya sangat erat hubungannya dengan tata cara rekrutmen wakil-wakil rakyat untuk menempati lembaga perwakilan. Secara umum, hal ini dapat dilaksanakan melalui pemilihan umum atau dengan cara yang lain yaitu melalui pengangkatan dan penunjukan²⁵⁾. Pemilihan umum merupakan salah satu cara yang dipandang sangat demokratis, sehingga dalam praktik biasanya didasarkan pada ukuran yang berbeda-beda dalam menentukan rakyat sebagai subyek yang diikutkan untuk memberikan suara.

²⁵⁾ Joeniarto, *Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 25.

Dalam literatur dikenal 4 (empat) macam ukuran untuk menentukan subyek dapat memberikan suara di dalam pemilihan, yaitu:

1. Ukuran yang dipakai hanya orang laki-laki saja yang berhak untuk memberikan suara dengan catatan orang laki-laki tersebut harus telah mencapai umur tertentu (sudah menikah) dan tidak dalam keadaan kehilangan hak pilihnya, sistem ini disebut dengan *manhood suffrage*.
2. Hak pilih bagi laki-laki saja tetapi dengan syarat-syarat formal yang lebih berat selain menyangkut umur dan kehilangan hak pilih, sistem ini disebut *qualified manhood suffrage*.
3. Hak pilih diberikan, baik bagi laki-laki maupun kepada kaum perempuan untuk mengeluarkan suaranya di dalam pemilihan dengan syarat telah mencapai umur tertentu (telah menikah) dan tidak sedang kehilangan hak pilihnya, sistem ini dinamakan *adult suffrage*.
4. Hak pilih diberikan untuk laki-laki dan bagi perempuan masih ditambah dengan syarat-syarat lainnya selain menyangkut umur dan kehilangan hak, sistem ini dikenal dengan nama *qualified adult suffrage*²⁶⁾.

Selain itu, para wakil rakyat menduduki kursi lembaga perwakilan melalui pemilihan ini juga dapat terjadi dengan dua cara, yaitu secara langsung dan tidak langsung. Maksud pemilihan secara langsung ialah jika wakil rakyat yang menempati lembaga perwakilan dipilih langsung oleh rakyat sendiri. Pemilihan secara tidak langsung ialah bila rakyat hanya memilih wakil yang selanjutnya wakil-wakil tersebut memilih lagi wakil-wakil yang akan mengisi lembaga perwakilan, cara seperti ini lazim dikenal dengan pemilihan secara bertingkat²⁷⁾.

Implementasi kedaulatan rakyat yang dilakukan melalui pemilihan umum, terdapat bermacam-macam teori sistem pemilihan umum. Teori-teori tersebut yang satu dengan teori yang lainnya terjadi perbedaan, baik dalam mekanismenya maupun terhadap hasil yang diperoleh. Namun demikian, dalam

²⁶⁾ *Ibid*, hlm. 28.

²⁷⁾ *Ibid*, hlm. 29.

padangan Hukum Tata Negara, teori tersebut lazimnya dibagi dalam dua macam, yaitu:

1. Sistem pemilihan organis
2. Sistem pemilihan mekanis²⁸⁾

Menurut sistem pemilihan organis rakyat dipandang sebagai kelompok dari sejumlah individu (sebagai persekutuan hidup), seperti keluarga, fungsi tertentu (ekonomi, industri dan sebagainya), lapisan sosial (cendikiawan, buruh) dan lain-lainnya. Kemudian persekutuan-persekutuan inilah nantinya yang mempunyai hak pilih dan mengendalikan hak tersebut serta mengutus wakil-wakilnya untuk diangkat sebagai perwakilan masyarakatnya. Oleh sebab itu, sistem organis ini disebut sistem pengangkatan (penunjukkan)²⁹⁾.

Dalam sistem pemilihan mekanis, bahwa rakyat dipandang sebagai individu-individu yang sama sebagai pemegang hak pilih aktif. Di mana masing-masing individu itu memiliki "satu orang atau suara". Sistem pemilihan mekanis ini disebut juga dengan sistem pemilihan umum biasa.³⁰⁾ Melalui pemilihan mekanis ini partai-partai politik (berdasarkan satu, dua atau multi partai) senantiasa berusaha mengorganisir para pemilih, sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk lebih bersifat perwakilan kepentingan rakyat seluruhnya. Dengan demikian, badan perwakilan yang dihasilkan ini disebut parlemen atau lembaga perwakilan rakyat.³¹⁾ Sistem pemilihan mekanis banyak dipraktekkan pada negara-negara demokrasi sekarang ini.

²⁸⁾ Harmaily Ibrahim, *Pemilihan Umum di Indonesia*, Alhidayah, Jakarta, 1974, hlm. 7.

²⁹⁾ Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 171.

³⁰⁾ *Ibid.*

³¹⁾ Ismail Suny, *Sistem Pemilihan Umum yang Menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, Himpunan Karangan, FH UI, Jakarta, 1970, hlm. 17.

Dalam perkembangan selanjutnya sistem pemilihan mekanis ini lazim diselenggarakan melalui dua cara atau sistem pemilihan umum, yaitu:

1. *Single-member constituency system* (satu daerah pemilihan satu orang wakil), sistem ini disebut dengan sistem distrik.
2. *Multy-member constituency system* (sistem satu daerah pemilihan, memilih beberapa orang wakil). Sistem ini dinamakan juga *proportional representation* (sistem perwakilan berimbang).³²⁾

Dalam sistem distrik, wilayah negara diadakan pembagian berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan). Pembagian jumlah daerah-daerah pemilihan dimaksud disesuaikan dengan jumlah anggota dari lembaga perwakilan rakyat yang akan dibentuk. Untuk tiap-tiap distrik pemilihan hanya dipilih seorang wakil yang akan mewakili daerah (distrik) yang bersangkutan dalam lembaga perwakilan. Wakil yang akan tampil pada setiap daerah pemilihan didasarkan pada sistem mayoritas, artinya wakil yang tampil dalam hal ini adalah calon yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) di antara calon-calon lainnya yang ada di dalam distrik tersebut.

Sistem distrik ini terdapat kelemahan dan keunggulannya, kelemahan sistem distrik menurut Miriam Budiardjo adalah:

1. Sistem ini kurang memperhatikan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik.
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, akan kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal berarti bahwa adanya sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali³³⁾.

³²⁾ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009. hlm. 177.

³³⁾ *Ibid.* hlm. 178.

Di samping kelemahan juga terdapat keunggulan-keunggulan dari sistem distrik ini yaitu:

1. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Dengan demikian, dia akan terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagi pula, kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas, oleh karena dalam pemilihan semacam ini faktor personalitas dan kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
2. Sistem ini mendorong ke arah integritas partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama. Di samping itu, kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekadar dibendung, sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan.
3. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antara partai-partai sehingga mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional.
4. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan³⁴⁾.

Berbeda dengan sistem distrik, di dalam sistem proporsional, wakil yang dipilih untuk satu daerah pemilihan dapat beberapa orang, karena penentuan jumlah wakil untuk setiap daerah pemilihan didasarkan pada perimbangan antara presentase kursi yang tersedia di lembaga perwakilan dengan jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik (perwakilan berimbang). Penentuan calon wakil terpilih dan perhitungan suara dalam sistem ini lazimnya mempergunakan sistem daftar (*list system*) dan *hare system*.

Sama halnya dengan sistem distrik, sistem proporsional juga terdapat kelemahan dan keunggulannya masing-masing, kelemahan-kelemahan sistem ini adalah:

1. Sistem ini mempermudah pragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integritas bermacam-macam golongan dalam masyarakat, mereka lebih cenderung untuk mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan kurang terdorong

³⁴⁾ *Ibid.*

untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Pada umumnya dianggap bahwa sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.

2. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan oleh anggapan bahwa dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol perannya daripada kepribadian seseorang. Karena itu memperkuat pimpinan partai.
3. Banyaknya partai mempersulit terbentuknya pemerintah yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih³⁵⁾.

Selain kelemahan, sistem proporsional ini memiliki keunggulan.

Keunggulannya adalah sistem ini bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis, tidak ada suara yang hilang. Golongan-golongan bagaimana kecilpun dapat menempatkan wakilnya dalam lembaga perwakilan rakyat. Masyarakat yang heterogen sifatnya, umumnya lebih menguntungkan bagi masing-masing golongan³⁶⁾.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian sebagai tata cara melakukan penelitian, maka berkaitan dengan judul penelitian ini, obyek penelitian ialah konsepsi kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 dan implementasi kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum DPR, dan obyek penelitiannya pada perwujudan kedaulatan rakyat melalui pelaksanaan pemilihan umum DPR tahun 2009. Berdasarkan obyek penelitian itulah, maka ditentukan variabel, dan "karena variabel mempunyai kaitan yang sangat erat dengan teori",³⁷⁾ sehingga kerangka teori adalah "serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan

³⁵⁾ *Ibid*, hlm. 179.

³⁶⁾ *Ibid*.

³⁷⁾ Peter Hagul, Chris Manning dan Masri Singarimbun, "Penentuan Variabel Penelitian dan Hubungan Antar Variabel", dalam Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (Editor), *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, LP3ES, 1989, hlm. 48.

gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena”³⁸⁾ Hal ini, ”berkenaan dengan cara atau metode untuk menuliskan, mendeskripsikan, menerangkan sebab akibat, dan melakukan evaluasi atas sesuatu fenomena atau sejumlah fenomena dengan tepat dan benar”³⁹⁾. Dari pengertian teori tersirat gambaran yang sistematis itu dijabarkan dengan menghubungkan variabel yang satu dengan variabel yang lainnya dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena dalam penelitian, dan di sini terdapat minimal dua variabel yaitu satu variabel terikat dan satu variabel bebas.

Dalam penelitian ini, sebagai variabel terikat (*dependent variable*) adalah implementasi kedaulatan rakyat dalam praktek ketatanegaraan dan variabel bebas (*independent variable*) adalah pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat. Variabel terikat dan variabel bebas terdapat hubungan timbal balik, maksud ”hubungan timbal balik adalah hubungan di mana suatu variabel dapat menjadi sebab dan juga akibat dari variabel lainnya”⁴⁰⁾ Oleh karena itu, antara variabel implementasi kedaulatan rakyat dan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat terdapat hubungan satu sama lain dan saling mempengaruhi.

Tipe penelitian yang digunakan bersifat eksplanatoris, yaitu penelitian untuk menerangkan, memperkuat, menguji atau menolak suatu teori terhadap hasil-hasil penelitian yang sudah ada. Oleh karena tipe penelitian ini bersifat eksplanatoris, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum doktriner atau penelitian hukum normatif. Menurut Lili Rasjidi: ”bahwa metode penelitian hukum yang original adalah metode penelitian hukum normatif”⁴¹⁾. Penelitian

³⁸⁾ *Ibid.*

³⁹⁾ Rusadi Kantaprawira, *Filsafat Dan Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Bandung Bekerjasama dengan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad, Bandung, 2009, hlm. 71.

⁴⁰⁾ Peter Hagul, Chris Manning dan Masri Singarimbun, *op.cit.*, hlm. 53.

⁴¹⁾ Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Monograf: Filsafat Ilmu, Metode Penelitian, Dan Karya Tulis Ilmiah Hukum*, Bandung, 2009, tanpa halaman.

hukum normatif dapat dipergunakan untuk menerangkan, memperkuat, menguji atau menolak suatu teori dari penelitian-penelitian yang sudah ada. Oleh karena itu, ”penelitian hukum (secara) normatif, yaitu penelitian terhadap kaidah hukum itu sendiri”⁴²⁾, dalam hal ini mengenai peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum yang ideal untuk mewujudkan ajaran kedaulatan rakyat. Selain itu, penelitian terhadap ajaran-ajaran hukum, yaitu hal-hal yang mendasari kaidah hukum dan berfungsi:

1. Menjamin kaidah hukum dibuat dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan hukum, yaitu keadilan dan kepastian hukum.
2. Menjamin keluwesan (fleksibilitas) penerapan kaidah hukum pada suatu situasi kongkrit.
3. Sebagai instrumen untuk mengarahkan kaidah hukum.⁴³⁾

Di dalam penelitian hukum normatif juga terdapat dua pendekatan hukum untuk ”mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai masalah yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya”.⁴⁴⁾ Dua pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

Dua pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian disertasi ini tidak terlepas dari keperluan mendasar untuk mencari jawaban penelitian. Dengan demikian, penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan,”karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum

⁴²⁾ Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, Universitas Padjadjaran Bandung, 2006, hlm. 42.

⁴³⁾ Bagir Manan, *Penelitian Terapan di Bidang Hukum, Makalah Pada Lokakarya Peranan Naskah Akademis Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, BPHN, Jakarta, 9-11 November 1993, hlm. 7.

⁴⁴⁾ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2005, hlm. 93.

yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian”.⁴⁵⁾ Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan pemilihan umum. Hal ini dilakukan karena undang-undang sebagai regulasi pemilihan umum, sehingga pelaksanaan pemilihan umum yang diselenggarakan sesuai dengan regulasi yang dimaksud yaitu Undang-Undang yang mengatur pemilihan umum. Hasil dari telaah atau kajian itu merupakan suatu argumen untuk memecahkan masalah pemilihan umum dan kedaulatan rakyat yang dihadapi.

Selanjutnya adalah pendekatan komparatif yang dilakukan dengan membandingkan pelaksanaan pemilihan umum legislatif dengan negara-negara lain. Maksud membandingkan dengan negara-negara lain adalah untuk mendapat studi banding dalam penyempurnaan pelaksanaan pemilihan umum legislatif di Indonesia. Dalam hal ini Peneliti membandingkan pemilihan umum legislatif dengan negara Amerika Serikat, Republik Perancis dan Republik Rakyat Korea (Korea Selatan). Peneliti sengaja membandingkan dengan negara Amerika Serikat, karena Amerika Serikat mempunyai penduduk yang plural sama halnya Indonesia dengan penduduknya plural dan juga sistem hukum Amerika Serikat adalah sistem hukum *Anglo Saxon* sebagai pembanding. Dengan alasan demikian, maka dapat dijadikan masukan bagi Indonesia dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Republik Perancis dipilih karena negara Perancis adalah negara Eropa sebagai sampel yang menggunakan sistem hukumnya adalah Eropa Kontinental, dan dapat dijadikan masukan bagi Indonesia dalam pelaksanaan pemilihan umum legislatif. Selanjutnya Korea Selatan yang dipilih, karena Korea Selatan adalah

⁴⁵⁾ Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2005, hlm. 349.

negara Asia yang cukup baik dalam pelaksanaan demokrasi termasuk di dalamnya pelaksanaan pemilihan umum legislatif. Tiga negara yang dijadikan komparasi pelaksanaan pemilu dapat dijadikan sebagai pembanding dengan Indonesia.

Oleh karena penelitian hukum doktrinal atau normatif, maka sumber data yang dipergunakan adalah data sekunder. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, data sekunder adalah data yang dilihat berdasarkan kekuatan mengikatnya yang terdiri dari:

1. Bahan primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar, atau peraturan perundang-undangan.
2. Bahan sekunder, yaitu bahan yang menjelaskan bahan primer yang isinya tidak mengikat seperti majalah, buku atau surat khabar.
3. Bahan tertier, yaitu bahan yang menunjang bahan primer dan bahan sekunder seperti kamus, indeks, artikel, atau buku petunjuk, bahan acuan⁴⁶⁾.

Melalui ketiga bahan hukum tersebut dapat dijelaskan bahwa bahan hukum primer yaitu berupa Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku di Indonesia, seperti UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum yang pernah berlaku, dan putusan Mahkamah Konstitusi serta naskah konstitusi negara Amerika Serikat, Republik Perancis dan Korea Selatan yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai bahan perbandingan. Bahan hukum sekunder yang berupa makalah, buku-buku yang ditulis oleh para ahli, hasil penelitian (disertasi) serta tulisan-tulisan yang berkaitan dengan kedaulatan rakyat dan pemilihan umum. Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan yang menunjang bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, artikel, buku petunjuk dan sejenisnya.

⁴⁶⁾ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 13.

Selanjutnya untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum tersebut, dilakukan penelitian di beberapa perpustakaan, yaitu perpustakaan Pascasarjana Universitas Padjadjaran, perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, perpustakaan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Jakarta, perpustakaan di Kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU) Jakarta, perpustakaan Universitas Indonesia, perpustakaan Mahkamah Konstitusi dan di Kedutaan Besar Amerika Serikat, Republik Perancis dan Korea Selatan. Selain itu, juga dilakukan melalui media elektronik melalui internet. Berbagai bahan yang dikumpulkan tersebut, kemudian dilakukan pemilihan dan pemilahan sesuai dengan keterkaitan dengan penelitian ini.

Analisis data yang digunakan adalah analisis yuridis kualitatif. Oleh karena, "metode kualitatif digunakan karena pertimbangan penyesuaian metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan",⁴⁷⁾ kenyataan yang ada adalah kenyataan hukum yang berlaku. "Penelitian kualitatif biasanya berorientasi pada orientasi teoritis dan teori dibatasi pada pengertian: suatu pernyataan sistematis yang berkaitan dengan seperangkat proposisi yang berasal dari data dan diuji kembali secara empiris".⁴⁸⁾ Dengan demikian, yang dimaksud dengan penelitian kualitatif ini bahan yang sudah terkumpul, dianalisis secara kualitatif yuridis, artinya terhadap bahan-bahan tersebut dilakukan penelaahan, kemudian dikelompokkan dalam kualifikasi tanpa menggunakan rumus statistika dan matematika. Dengan menggunakan daya abstraksi dan penafsiran hukum untuk selanjutnya dituangkan dalam bentuk uraian-uraian.

⁴⁷⁾ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1999, hlm. 5.

⁴⁸⁾ *Ibid*, hlm. 9.

BAB II

KEDAULATAN RAKYAT, NEGARA HUKUM DAN PEMILIHAN UMUM

A. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara⁴⁹⁾, atau sebaliknya konsep tentang kekuasaan tertinggi yang biasa disebut dengan kedaulatan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "kedaulatan" berasal dari kata "daulat" yang artinya kekuasaan; pemerintahan.⁵⁰⁾ Kata tersebut mendapat imbuhan awalan ke dan akhiran an sehingga menjadi kedaulatan. Oleh karena itu, kata kedaulatan mempunyai pengertian bahwa kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara. "Istilah dalam bahasa Indonesia berarti kekuasaan atau dinasti pemerintahan. Kedaulatan umumnya dijalankan oleh pemerintah atau lembaga politik sebuah negara".⁵¹⁾ Dalam bahasa Latin kata kedaulatan adalah *superanus* yang berarti tertinggi (*supreme*), atau kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

Sebenarnya kata "kedaulatan berasal dari bahasa Arab, yaitu *dawlah* atau *dulah*, dalam kamus *az-Zurjawy* dikatakan bahwa secara harfiah *dulah* atau *dawlah* berarti putaran atau giliran"⁵²⁾. Kata "*dawlah* memiliki dua bentuk yaitu pertama, *duulatan* yang berarti beredar. Istilah ini dihubungkan dengan adanya larangan peredaran kekayaan hanya di antara orang kaya. Kedua, *nudawiluha* yang berarti mempergantikan. Istilah ini berkaitan dengan adanya penegasan

⁴⁹⁾ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan...*, *Op.cit*, hlm. 9.

⁵⁰⁾ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1988, hlm. 188.

⁵¹⁾ Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 127.

⁵²⁾ Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*, Alvabet, Jakarta, 2010, hlm. 46.

bahwa kekuasaan merupakan sesuatu yang harus digilirkan di antara umat⁵³⁾. Di Jawa juga ada teori putaran kekuasaan yang disebut ”*cokromanggilingan*”, bahwa kekuasaan itu berputar seperti roda, mereka yang dapat giliran, merekalah yang berkuasa, yang berdaulat⁵⁴⁾. Menurut sejarah peradaban Islam, kata *daulah* dipergunakan untuk menunjuk pada pengertian rezim kekuasaan, seperti Daulat Bani Umayyiah, Daulat Bani Abbasiyyah⁵⁵⁾.

Kedaulatan sebagai konsep kekuasaan (*sovereignty*) untuk mengatur kehidupan ada yang bersifat terbatas (*muqayyad*), relatif (*nisby*) dan ada yang tak terbatas (*ghair muqayaad*) atau mutlak (*absout*). Kedaulatan absolut adalah kedaulatan atas semua kedaulatan yang tidak dibatasi oleh kedaulatan pihak lain. Kedaulatan absolut hanya milik Allah SWT, untuk mengatur alam semesta melalui hukum alam-Nya dan mengatur kehidupan manusia melalui sinyal-sinyal hukum moral yang diilhamkan kepada setiap nurani (*qalb*) manusia atau diwahyukan melalui para nabi dan rasul-Nya, sedangkan dalam negara sebagai bangunan sosial dan proyek peradaban yang direkayasa oleh manusia dalam wilayah tertentu yang berdaulat adalah manusia secara kolektif sebagai khalifah-Nya⁵⁶⁾.

Makna kedaulatan dapat ditemukan dalam al Qur’an antara lain dalam surat Ali Imran ayat 26 yang artinya: ”*qalillahuma maalikaalmulki...*” (Katakanlah: Wahai Tuhan Yang mempunyai kerajaan,...)⁵⁷⁾. Dalam tafsir dan kajian yang lain terhadap ayat tersebut ada pula yang menerjemahkan sebagai berikut: ”Katakanlah Hai Tuhan Yang memiliki (Sekalian) Kekuasaan,...”⁵⁸⁾. Ada juga yang mengartikan ”Ia Allah Tuhan yang berdaulat...”⁵⁹⁾.

⁵³⁾ Jimly Asshiddiqie, “Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat”, dalam *Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat*, Editor: Sri Edi Swasono, Yayasan Bung Hatta, Jakarta, 2002, hlm. 87.

⁵⁴⁾ Masdar Farid Mas’udi, *op.cit*, hlm. 46.

⁵⁵⁾ Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, Gema Insani Press, Cet. Pertama, Jakarta, 1995, hlm. 87.

⁵⁶⁾ Masdar Farid Mas’udi, *op.cit*, hlm. 47.

⁵⁷⁾ Kementerian Urusan Agama Islam, Wakaf, Da’wah dan Irsyad Kerajaan Saudi Arabia, *Al Qur’an dan Terjemahannya*, Percetakan Raja Fahd, Medina Al-Munawwarah, 1418, hlm. 79.

⁵⁸⁾ A. Hassan, *Al Furqon (Tafsir Al Qur’an)*, Tinta Mas, Jakarta, 1962, hlm. 103.

⁵⁹⁾ Salim Azzam, *Beberapa Pandangan Tentang Pemerintahan Islam*, Mizan Bandung, 1983, hlm. 80.

Perkembangan selanjutnya, istilah kedaulatan diadopsi dari terjemahan bahasa Inggris yaitu *sovereignty*. Kata *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara-negara dan sebagai atribut negara dia sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat bahwa *sovereignty* itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri. Demikian juga Padmo Wahjono, menegaskan bahwa: “kedaulatan” atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara, yang mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri”⁶⁰).

Melalui kata *sovereignty*, kedaulatan ialah suatu kekuasaan yang tidak mengenal kekuasaan lain yang ada di atasnya dan sekaligus merupakan kekuasaan yang tidak tergantung pada kekuasaan lain, sehingga merupakan kekuasaan yang tertinggi. Menurut Ismail Suny, ”pengertian kedaulatan pada umumnya ditafsirkan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara”⁶¹).

Pengertian kedaulatan sebagaimana dikemukakan oleh Ismail Suny sejalan dengan pendapat C.F. Strong yang mengartikan kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*) yaitu *We have defined internal sovereignty as the supremacy of a person or body of persons in the state over the individuals or...*⁶² (kami telah mendefinisikan kedaulatan ke dalam sebagai kekuasaan tertinggi dari seseorang atau badan dalam negara yang melampaui individu-individu). Menurut Sri Soemantri, kedaulatan adalah ”sesuatu yang tertinggi di dalam negara”⁶³),

⁶⁰ Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 66.

⁶¹ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hlm. 7.

⁶² C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966, hlm. 80.

⁶³ Sri Soemantri Martosoewignjo, “Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945”, dalam *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 67.

sehingga dari pendapat itu kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi dan kekuasaan yang tertinggi itu tidak di bawah kekuasaan lainnya. Miriam Budiardjo, menyatakan: "kekuasaan dapat diartikan sebagai kemampuan untuk memaksakan kehendak/keinginan kepada pihak lain"⁶⁴).

Harold J. Laski menyatakan: "*this power is called sovereignty; and it is by the possession of sovereignty that the state is distinguished from all other forms of human association*"⁶⁵). (artinya: kekuasaan ini disebut kedaulatan; dan dengan pemilikan kedaulatan itu negara dibedakan dari seluruh bentuk-bentuk asosiasi manusia lainnya). Dalam hal ini, berarti negara sebagai organisasi manusia mempunyai suatu yang tertinggi/kedaulatan yang tidak dipunyai oleh organisasi manusia dalam bentuk yang lain.

Sri Soemantri memberikan pemahaman kedaulatan, bahwa kedaulatan mempunyai bermacam-macam aspek, yaitu:

1. Kedaulatan ke dalam dan kedaulatan keluar (*the internal and external sovereignty*)
2. Kedaulatan hukum dan kedaulatan politik (*the legal and political sovereignty*)⁶⁶).

C.F. Strong mengemukakan: *we have said that the particular attribute of the state as contrasted with all other units of association is the power to make laws enforce them by all the means of coercion it cares to employ. This power is called "sovereignty"*⁶⁷) (artinya: kami telah menyebutkan bahwa sifat khusus suatu

⁶⁴ Miriam Budiardjo, *Op.ci*, hlm. 47.

⁶⁵ Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice*, The Vicing Press, The Vail-Bllous-Press, New York, 1967, hlm. 9.

⁶⁶ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 133.

⁶⁷ C.F. Strong, *op.cit*, hlm. 4.

negara, yang membedakannya dengan semua unit perkumpulan lainnya adalah kekuasaannya untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara pemaksaan yang diperlukan. Kekuasaan seperti ini disebut dengan "kedaulatan").

Menurut Jimly Asshiddiqie dengan mengutip pendapat Nagel yang menyatakan terdapat dua hal penting, yaitu "siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu. Pada dasarnya kedaulatan rakyat dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan atau kelompok badan yang melakukan legalisasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan"⁶⁸).

Pemahaman tentang kedaulatan tersebut, pada hakikatnya bahwa kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Jadi, kekuasaan yang dimiliki seseorang identik dengan yang dimiliki kedaulatan.

Konsep kekuasaan yang dimiliki perlu dibedakan antara dua istilah yaitu "ruang lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan "jangkauan kekuasaan" (*domain of power*). Ruang lingkup kekuasaan menunjuk pada kegiatan, tingkah laku dan keputusan yang menjadi obyek kekuasaan, sedangkan jangkauan kekuasaan berkaitan dengan siapa yang menjadi subyek dan pemegang kekuasaan atau kedaulatan. Dalam masalah ini, perhatiannya pada konsep tentang jangkauan kekuasaan (*domain of power*) yang kemudian menjadi jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*). Dalam konsep ini, ada dua hal yang penting, yaitu: "(a) siapa memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan atau sekelompok badan yang

⁶⁸) Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan...*, *op.cit*, hlm. 9-10.

melakukan legalisasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan”⁶⁹⁾. Maksudnya, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi di antara kekuasaan lain dalam suatu negara. Pendapat ini dapat juga dipergunakan untuk menganalisis tentang gagasan kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subyek pemegang kedaulatan.

Jean Bodin juga meletakkan kedaulatan sebagai atribut negara, yang menguraikan konsep tentang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan yang mempunyai sifat atau hakikat sebagai berikut:

1. Asli (*ursprunglich, oorspronkelijk*), artinya tidak diturunkan dari sesuatu kekuasaan lain, atau tidak berasal dari penyerahan kekuasaan lain.
2. Langgeng atau abadi (*permanent, duurzaam*) tidak dibatasi oleh suatu jangka waktu tertentu, ia (kekuasaan) itu berlangsung terus tanpa terputus-putus meskipun terjadi pergantian raja, atau terjadinya perubahan atas susunan dan bentuk negara.
3. Tertinggi, tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasinya.
4. Tak dapat dibagi-bagi (*indivisible, ondeelbaar*), karena ia merupakan satu-satunya kekuasaan yang tertinggi, sehingga tidak terbagi-bagi.
5. Tidak dapat dialihkan, artinya tidak dapat dipindahkan kepada sesuatu badan lain, diserahkan atau dilepaskan⁷⁰⁾.

Berdasarkan uraian tersebut, maka kata kedaulatan yang kemudian ditafsirkan menjadi kekuasaan yang tertinggi dalam menentukan segala kewenangan yang ada dalam suatu negara untuk berlangsungnya kehidupan kenegaraan. Dengan demikian, konsep kekuasaan tertinggi yang biasa disebut dengan kedaulatan (*sovereignty*). Pendapat tersebut menunjukkan dalam suatu negara ada sesuatu yang tertinggi dalam menyelenggarakan pemerintahan. Konsep ini pada umumnya dikaitkan dengan pemahaman yang berkembang dalam sejarah,

⁶⁹⁾ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan...*, *op.cit.*, hlm. 9-10.

⁷⁰⁾ Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*, Bandung, Alumni, 1971, hlm. 160.

yang kemudian muncul beberapa pemahaman tentang kedaulatan. Beberapa konsepsi kedaulatan dalam perkembangannya, yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat.

Peneliti tidak menguraikan lebih lanjut tentang beberapa konsepsi kedaulatan tersebut, tetapi meneliti tentang konsepsi kedaulatan rakyat. Selanjutnya pengertian rakyat, dan kata "rakyat" dalam kata kedaulatan diartikan dengan segenap penduduk suatu negara (sebagai imbalan pemerintahan)⁷¹⁾. Dalam bahasa Inggris diartikan dengan *people*, sedangkan dalam bahasa Arab dijumpai kata *ra'iyah* mengacu kepada pengertian masyarakat (rakyat). Pada dasarnya setiap negara akhirnya akan berbicara tentang rakyat, dan rakyat pada suatu negara adalah pemegang kekuasaan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan. Moh. Hatta menyatakan: "kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat yang dilakukan oleh para pemimpin yang dipercaya oleh rakyat. Dengan sendirinya di kemudian hari pimpinan pemerintahan di pusat dan daerah jatuh ke tangan pemimpin-pemimpin rakyat"⁷²⁾.

Pemahaman tentang rakyat dalam kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, dan menempatkan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Ajaran kedaulatan rakyat sebagai ajaran yang terakhir dipraktekkan pada negara-negara modern mendapatkan tempat yang baik, karena ajaran kedaulatan rakyat dapat dianggap sebagai ajaran yang terbaik selain ajaran kedaulatan yang lainnya. Oleh karena rakyat berdaulat atau berkuasa, maka segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat.

⁷¹⁾ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *op.cit*, hlm. 722.

⁷²⁾ Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita, Pikiran-pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Segi Arsi, Bandung, 2009.hlm. 89.

Dalam pandangan negara-negara Barat bahwa teori kedaulatan rakyat ini muncul dan dicetuskan oleh Jean Jaques Rousseau, kemudian teori kedaulatan rakyat ini juga diikuti oleh Immanuel Kant, yang menyatakan bahwa:

Tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warganya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi, rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan⁷³⁾.

Begitu juga menurut S.E. Finer sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, merumuskan tiga asumsi kedaulatan rakyat yaitu:

1. Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerintahan yang memiliki kekuasaan terbatas atau dibatasi. Rumusan ini merupakan salah satu ciri dari negara hukum demokrasi;
2. Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerintahan yang mengakui kemajemukakan masyarakat (pluralistik);
3. Pemerintahan berkedaulatan rakyat menolak adanya setiap upaya untuk memutlakan sesuatu pandangan atau pikiran mengenai masyarakat dan moral⁷⁴⁾.

Dalam ilmu politik, hakikat kedaulatan rakyat berarti rakyat yang menentukan kemudi negara dan cara mengemudikannya, akan tetapi tidak berarti bahwa kedaulatan rakyat itu tanpa batas. Oleh karena itulah, Dahlan Thaib mengemukakan berlakunya kedaulatan rakyat harus dibatasi, yaitu:

1. Kedaulatan rakyat tidak menuntut agar tidak ada kekuasaan di atas para warga negara, melainkan bahwa kekuasaan harus dikontrol oleh mereka. Kedaulatan rakyat tidak berarti bahwa segala keputusan harus diambil langsung oleh rakyat. Demokrasi langsung tidak hanya dapat direalisasikan, melainkan juga secara etis tidak perlu, yang harus dituntut ialah agar pemerintah negara tetap di bawah kontrol masyarakat.
2. Berdasarkan pertimbangan bahwa demokrasi pun dapat menjadi totaliter, yaitu apabila rakyat atau lebih tepatnya mayoritas rakyat

⁷³⁾ Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1986. hlm.161.

⁷⁴⁾ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm. 58.

memutlakan kehendaknya, maka perlu dilakukan pembatasan. Sebagai makhluk sosial manusia wajib menghormati orang lain dalam keutuhannya, dan keutuhan itu terungkap dalam hal-hal yang dimilikinya. Ini berarti bahwa kehendak mayoritas dibatasi oleh hak-hak asasi semua anggota masyarakat dan oleh hak-hak yang dimiliki para warga negara. Dalam negara demokrasi harus ada jaminan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia.⁷⁵⁾

Selanjutnya Kasman Singodimedjo mengemukakan:

Kedaulatan rakyat (*vokssouvereiniteit*) adalah istilah yuridis yang sampai sekarang ini masih ramai terus dipergunakan orang di samping "Kedaulatan Negara" (*staatssovereiniteit*). Tetapi pada waktu sebelum ada negara, pada umumnya yang menonjol itu adalah "rakyat", atau lebih tepat "ummat", yakni kumpulan manusia-manusia yang mempunyai persamaan-persamaan antara lain persamaan asal dan usul, persamaan kehormatan/perasaan, persamaan daerah tempat tinggal atau pencarian rezeki, persamaan kepentingan atau kebutuhan, persamaan pikiran atau maksud⁷⁶⁾.

Pendapat Kasman Singodimedjo tersebut menunjukkan bahwa rakyat atau yang dikatakannya adalah ummat itu terdiri dari orang perorangan secara pribadi manusia yang sadar bahwa kehidupannya itu tidak cukup untuk memenuhi keperluan hidupnya sendiri dan perlunya kerjasama. Melalui kerjasama rakyat sadar bahwa dengan bersama-sama itu mereka menjadi lebih kuat daripada sendiri-sendiri. Dalam hidup bersama itu, mereka merasa perlu untuk memilih pemimpin bersama untuk menentukan cara-cara bersama untuk mendapatkan pemenuhan kehidupannya. Dalam masyarakat harus ada kesamaan kepentingan untuk hidup dan adanya jaminan kehidupannya. Hal inilah yang kemudian menjadi tugas pemerintah, karena keinginan utama masyarakat adalah kesejahteraan mereka. Kesejahteraan itulah yang ingin dicapai oleh pemegang kedaulatan tertinggi.

⁷⁵⁾ Dahlan Thaib, *Konsepsi...*, *Op.cit*, hlm. 293-294.

⁷⁶⁾ Kasman Singodimedjo, *Masalah Kedaulatan*, Bulan Bintang, Jakarta, 1978.hlm.

Pendapat Kasman Singodimedjo tentang kedaulatan rakyat dapat diimplementasikan dengan cara memilih pemimpin-pemimpinnya, beliau menyatakan:

Dengan adanya/terpilihnya seorang atau beberapa pemimpin-pemimpin atau pimpinan, hal ini tidaklah berarti bahwa ummat/rakyat yang bersangkutan itu telah melepaskan kekuasaan atau kedaulatannya kepada sang pemimpin atau kepada pimpinan itu. Bahkan pemimpin atau pimpinan itu sungguh-sungguh hanya bertugas atas nama ummat/rakyat itulah, sehingga secara preventif atau represif ummat/rakyat mengadakan sesuatu keputusan di dalam rapatnya guna dipedomani oleh pemimpin atau pimpinan (preventif) atau sesuatu keputusan sebagai penilaian, setidak-tidaknya sebagai reaksi/kritik terhadap sesuatu tindakan yang telah diambil/dilakukan oleh pemimpin/pimpinan tersebut (represif). Di rapat Ummat/Rakyat itulah orang dapat melihat proses dan berlakunya kedaulatan rakyat yang diindahkan oleh umat atau anggota-anggotanya, termasuk pemimpin atau pimpinan itu. Ada wibawanya, tidak mudah anggota ummat itu akan *main gila semau gua* (maksudnya akan berbuat tanpa adanya aturan)⁷⁷⁾.

Bagir Manan juga mengemukakan arti kedaulatan rakyat sebagai berikut:

Kedaulatan rakyat berarti bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat. Rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Tetapi putusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintah bagi semua orang, ialah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk dan jalannya. Bukan keputusan yang sekonyong-konyong diambil dengan cara yang tersendiri saja, dengan menyerukan bersama-sama "mufakat". Di sini tidak ada permusyawaratan terlebih dahulu, sebab itu bukanlah keputusan menurut kedaulatan rakyat.⁷⁸⁾

Dengan demikian, teori kedaulatan rakyat merupakan ajaran yang menentukan bahwa sumber kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam suatu negara berada pada rakyat. Segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Menurut teori ini rakyat

⁷⁷⁾ *Ibid*, hlm. 39 – 40.

⁷⁸⁾ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Karawang, Unsika, 1993. hlm. 47-48.

berdaulat, berkuasa untuk menentukan bagaimana ia diperintah dalam rangka mencapai tujuan negara.

Sekarang ini, negara yang berkedaulatan rakyat, sudah menjadi konsep yang diterima oleh kebanyakan negara. Negara dengan kekuasaan mutlak dianggap sebagai usaha yang tidak realistis karena negara tidak akan mendapat dukungan luas dari rakyat. Dewasa ini, hampir semua negara modern menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dimodifikasi berdasarkan sistem perwakilan. Hal itu, diartikan suatu negara harus bertindak atas dasar keinginan dan kekuasaan rakyat, yang penyelenggaraannya diwakilkan kepada kelompok orang atau lembaga tertentu.

B. Demokrasi Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat

Ada sementara pandangan ahli hukum bahwa istilah kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) diidentikkan dengan istilah demokrasi (*democracy*) dengan suatu argumen kedua istilah itu sama-sama populer pada dua belahan dunia yang berbeda. Pandangan ahli hukum tersebut menyatakan:

Gagasan kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) yang sejalan dengan pengertian kata *democracy* yang berasal dari perkataan *demos* yang berarti rakyat dan *cratos* atau *cratein* yang berarti kekuasaan. Perkataan “kedaulatan rakyat” sangat populer dan biasa digunakan dalam konstitusi negara-negara Eropa Timur, sedangkan negara-negara Eropa Barat dan negara-negara Anglo Amerika, perkataan yang lebih populer adalah demokrasi. Namun kedua istilah ini sebenarnya menunjuk kepada pengertian yang serupa, yaitu bahwa kekuasaan yang tertinggi ada pada dan berasal dari rakyat⁷⁹⁾.

Pandangan kedua, melihat di antara kedua istilah tersebut merupakan istilah yang masing-masing berdiri sendiri, namun memiliki hubungan yang cukup signifikan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Ismail Suny, bahwa:

⁷⁹⁾ Jimly Asshiddiqie, Bung Hatta..., *Op.cit*, hlm. 88.

“demokrasi berakar pada teori kedaulatan rakyat yang dapat dirumuskan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara adalah rakyat”⁸⁰⁾.

Dalam hal ini Peneliti mengikuti pandangan yang kedua dengan alasan bahwa kedaulatan rakyat sebagai konsep kekuasaan tertinggi dalam negara merupakan atribut negara yang keberadaannya bersifat mutlak dan menyeluruh, yang berarti harus dimiliki oleh setiap negara. Demokrasi adalah sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan; artinya demokrasi dipandang sebagai suatu bentuk dan cara penyelenggaraan pemerintahan yang terbaik”⁸¹⁾. Dengan demikian, kedaulatan rakyat merupakan suatu konsep yang bersifat statis, sedangkan demokrasi adalah konsep yang dinamis, akan berubah-ubah warnanya sesuai dengan falsafah yang dianut dan kebutuhan dari tiap-tiap negara⁸²⁾. Dapat juga dikatakan bahwa ajaran kedaulatan rakyat memperoleh bentuk yang konkret ke dalam apa yang disebut dengan demokrasi, sebagai suatu sistem penyelenggaraan negara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam sistem penyelenggaraan negaranya disebut dengan negara demokrasi, yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Maksud dari rakyat berarti para penyelenggara negara harus terdiri dari seluruh rakyat itu sendiri atau yang disetujui atau didukung oleh rakyat. Maksud oleh rakyat adalah para penyelenggara negara/pemerintahan dilakukan

⁸⁰⁾ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hlm. 7.

⁸¹⁾ I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Unpad, Bandung, 2000, hlm. 63.

⁸²⁾ Eddy Purnama, *Pemikiran Tentang Sistem Perwakilan Sebagai Implementasi Dari Prinsip Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005, hlm. 51.

sendiri oleh rakyat atau atas nama rakyat atau yang mewakili rakyat. Maksud, untuk rakyat adalah pemerintahan yang dijalankan atau berjalan sesuai dengan kehendak rakyat.

Negara dengan berdasarkan pada demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijakan pemerintah negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian, negara yang berdasarkan demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat dan kekuasaan rakyat atau jika ditinjau dari sudut pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang mempunyai wewenang yang ada dalam negara. Jadi, rakyat secara keseluruhan ikut menentukan jalannya pemerintahan suatu negara.

Ajaran Kedaulatan Rakyat yang menyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat, dan ajaran teori kedaulatan rakyat ini merupakan dasar dari negara demokrasi. Ajaran kedaulatan rakyat adalah kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Sama halnya yang dikemukakan Miriam Budiardjo, bahwa "prinsip dasar kedaulatan rakyat yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi, yang secara formil demokrasi menjadi sesuatu yang diidealkan di tiap negara, tetapi pengejawantahannya di satu negara dengan negara lain berbeda-beda"⁸³⁾.

Ajaran kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung dua arti:

⁸³⁾ Miriam Budiardjo, Dasar..., *Op.cit*, hlm. 69.

1. Demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila. Yang jelas bangsa di setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakikatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.⁸⁴⁾

Ide dasar "teori kedaulatan rakyat adalah sangat sederhana, yaitu rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri"⁸⁵⁾. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat adalah teori kedaulatan yang memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan kekuasaannya, pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat. Pelopor utama dari teori kedaulatan rakyat adalah Jean Jaques Rousseau yang mengemukakan suatu teori perjanjian dan kekuasaan dalam karyanya *Contract Social*⁸⁶⁾. Menurut Jean Jaques Rousseau:

Manusia itu berdaulat penuh atas dirinya, ia memiliki hak-hak yang lahir dari dan atas dirinya sendiri. Kedaulatan orang yang satu tidak kurang tetapi juga tidak lebih dari yang lain. Dalam situasi yang seperti itu tidak akan mungkin ada kemajuan. Maka manusia itu serentak bersama-sama menyerahkan kedaulatan masing-masing kepada masyarakat, lalu pelaksana perintah-perintah ialah negara dan pemerintahan. Penyerahan itu disertai dengan satu syarat: ia berhak turut serta untuk menyusun kemauan umum, *volonte generale*, yang akan dijadikan kemauan negara⁸⁷⁾.

Inti ajaran kedaulatan rakyat yang dikemukakan oleh Jean Jaques Rousseau bahwa kehidupan yang lepas dari ikatan dan pergaulan dengan orang lain. Melalui keinsyafannya, manusia demi kepentingan bersama tidak dapat

⁸⁴⁾ Dahlan Thaib, *Konsepsi...*, *Op.cit*, hlm. 14.

⁸⁵⁾ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 32.

⁸⁶⁾ M. Hutauruk, *Asas-asas Ilmu Negara*, Erlangga, Cetakan Kedua, Jakarta, 1978, hlm. 25.

⁸⁷⁾ *Ibid.*

dilaksanakan sendiri-sendiri, maka mereka mengadakan perjanjian bersama (kontrak sosial) untuk mendirikan suatu negara. Menurut Jean Jaques Rousseau, bahwa "pada waktu manusia lahir, sungguh dalam keadaan merdeka, semua kepentingannya dapat terpenuhi. Dengan demikian, tiap-tiap orang mau menyerahkan hak dan kekuasaannya secara sukarela kepada suatu organisasi yang dibentuk bersama-sama yang diberi nama negara".⁸⁸⁾ Menurut teori Jean Jaques Rousseau inilah yang kemudian rakyatlah yang berdaulat, sedangkan pemerintah atau penguasa negara hanyalah merupakan mandataris atau wakilnya.

Melalui pendapat Jean Jaques Rousseau, maka berlaku dalam suatu sistem pemerintahan negara, karena tidak mungkin seluruh rakyat akan melaksanakan kegiatan pemerintahan dalam suatu negara, sehingga rakyat memilih beberapa orang untuk menjalankan kekuasaan itu sebagai wakilnya. Dalam hal ini pemerintah tidak berarti mendapat hak kekuasaannya dari dirinya sendiri, tetapi karena diberi mandat terbatas dari rakyat, sehingga rakyat akan bertindak mengganti pemerintah. Ajaran kedaulatan rakyat yang merupakan kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Ide ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana dikemukakan oleh Jean Jaques Rousseau adalah ajaran "kedaulatan rakyat yang lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat".⁸⁹⁾

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara oleh

⁸⁸⁾ Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1972. hlm. 34.

⁸⁹⁾ Hendra Nurtjahjo, *op.cit*, hlm. 33.

karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat⁹⁰⁾.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakan sebab dengan demokrasi hak rakyat untuk menentukan sendiri jalannya pemerintahan dapat terjamin⁹¹⁾. Istilah demokrasi yang mengandung makna bentuk pemerintahan yang rakyatnya turut serta memegang pemerintahan. Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat. Apabila ditinjau dari sudut organisasi, berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan sendiri atau atas persetujuan rakyat, berarti sesuai dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat.

Pada dasarnya partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara adalah ide atau konsepsi demokrasi. Terdapat tiga gagasan nilai ideal yang membangun demokrasi, yakni, kebebasan (*freedom*), persamaan (*equality*) dan keadilan (*justice*). Kebebasan atau kemerdekaan diakui sebagai suatu tujuan utama setiap negara. Di dalamnya mengandung tuntutan manusia untuk tidak dikuasai oleh siapa pun, yang pada akhirnya memerlukan dasar persamaan untuk mendatangkan keadilan. Demikian juga Rukmana Amanwinata menyatakan:

⁹⁰⁾ Amir Mahmud, "Demokrasi, Undang-Undang, dan Peran Rakyat", dalam *PRISMA* No. 8. LP3ES, Jakarta, 1984, hlm. 15.

⁹¹⁾ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 95.

Secara etimologi, demokrasi berarti pemerintahan rakyat atau rakyat berkuasa. Dalam *Dictionary of American Politics*, demokrasi diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat atau *rule by the people* atau pemerintahan dengan dasar persetujuan dan persamaan politik (*as government by consent and political equality*). Demikian pula dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, demokrasi adalah pemerintahan rakyat, dalam bentuk pemerintahan negara yang segenap rakyat ikut serta memerintah dengan perantaraan wakil-wakilnya. Dari pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan pula bahwa demokrasi menunjukkan adanya peran serta atau partisipasi aktif rakyat dalam pemerintahan⁹²⁾.

Demokrasi mempunyai unsur adanya ikut sertanya sebagian besar rakyat dan berpartisipasi dalam pemerintahan dengan dasar persetujuan dan persamaan politik. Selain itu, menunjukkan adanya pengakuan hak asasi manusia antara lain hak untuk memilih. Hak untuk memilih ini hanya mungkin diberikan karena adanya penghargaan terhadap individu sebagai makhluk yang sama derajatnya (*right of equality*).

Demokrasi di sini diartikan sebagai corak pemerintahan dengan sistem pemerintahan yang demokratis merupakan terjemahan asas kedaulatan rakyat dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Konstitusi demokrasi mengandung di dalamnya tugas dan kewajiban pemerintah yang mendapatkan hak untuk memerintah dan mengatur negara dari rakyat, untuk mewujudkan masa depan dan kepastian bagi seluruh rakyat.

Kuatnya daya tarik istilah demokrasi telah menjadi slogan politik yang ampuh untuk melegitimasi kekuasaan atau dijadikan alasan pembenar dalam melaksanakan pemerintahan. Artinya bahwa betapapun otoriternya suatu kekuasaan, tetap menggunakan istilah demokrasi baik tertulis maupun tidak tertulis dalam konstitusinya, sebagai contoh demokrasi rakyat di negara komunis. Namun demikian, kualitas demokrasi sebuah negara bisa dilihat dari konstitusi yang berlaku, lebih mendasar dari itu adalah bagaimana suatu pemerintahan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam praktek ketatanegaraan⁹³⁾.

⁹²⁾ Rukmana Amawinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996, hlm. 126.

⁹³⁾ Hendarmin Ranadireksa, *Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta, Pancur Siwah, 2002, hlm. 114.

Suatu negara akan masuk dalam kategori demokratis apabila secara jelas dan nyata tertulis dalam konstitusi yang menentukan peran serta rakyat dalam menentukan arah dan tujuan bangsa, peran serta rakyat dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan (eksekutif) lewat wakil-wakilnya di lembaga legislatif, dan peran serta rakyat dalam kontrol terhadap lembaga yudikatif.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat itulah diadakan pemilihan umum. Pemilihan umum adalah sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat. "Melalui pemilihan umum rakyat memilih figur yang dipercaya yang akan mengisi jabatan legislatif dan eksekutif. Dalam pemilihan umum, rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih, secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihannya pada figur yang dinilai sesuai dengan aspirasinya"⁹⁴).

Pemilihan umum merupakan tata cara penunjukkan wakil rakyat pada negara modern yang berkedaulatan rakyat. Melalui pemilihan umum dimungkinkan terpilihnya wakil rakyat yang susunannya menggambarkan susunan anggota masyarakat. Pemilihan umum yang dilakukan secara berkala adalah juga berfungsi sebagai sarana kontrol bagi rakyat terhadap para wakilnya. Wakil tidak akan terpilih lagi untuk mewakili bila dianggapnya dalam melaksanakan tugas tidak sejalan dengan aspirasi pemilihnya.

Melalui pemilihan umum akan menghasilkan Lembaga Perwakilan Rakyat, yang merupakan tempat duduk para wakil rakyat dan sekaligus sebagai lembaga negara yang membawakan keinginan dan kemauan rakyat, sehingga mempunyai peranan penting dalam menentukan masalah kenegaraan. Masalah kenegaraan yang ditentukan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat tertuang dalam

⁹⁴) Hendarmin Ranadireksa, *Visi...*, *Op.cit.*, hlm. 173.

bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan yang dikeluarkannya. Di sinilah Lembaga Perwakilan Rakyat mempunyai kedaulatan hukum yaitu hak serta kekuasaan lembaga negara untuk minta dipatuhi dan dijalankan peraturan-peraturan (hukum) yang ditetapkannya⁹⁵⁾.

Dalam negara demokrasi, rakyat memiliki kedaulatan, hal ini berarti bahwa rakyat berdaulat dalam menentukan pemerintahan. Warga negara sebagai bagian dari rakyat memiliki kedaulatan dalam pemilihan yang berujung pada pembentukan pemerintahan. Pemerintah dengan sendirinya berasal dari rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat. Rasa ketergantungan pemerintah kepada rakyat inilah yang kemudian menghasilkan makna akuntabilitas. Politisi yang tidak memiliki rasa akuntabilitas cenderung mengabaikan sama sekali warga negara yang telah memilihnya dan bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Kedaulatan rakyat hanya dapat ditegakkan bila para politisi menyadari asal-usul dirinya dan menunjukkan tanggung jawabnya sebagai wakil rakyat. Dalam demokrasi, politisi harus akuntabilitas, yakni melayani segala kebutuhan rakyat. Mereka harus menyadari bahwa mandat yang mereka peroleh dari rakyat harus dikembalikan dalam bentuk pemberian pelayanan sebaik mungkin kepada rakyat. Kedaulatan rakyat memberi politisi mandat untuk menjabat dan sekaligus untuk memenuhi kewajibannya sebagai wakil rakyat yang bertanggung jawab kepada rakyat, dan bukan sekadar kepada diri sendiri atau kelompoknya.

Pada negara-negara demokratis pada umumnya dianggap bahwa lebih banyak partisipasi masyarakat adalah lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintah. Tingginya partisipasi politik menunjukkan bahwa warga negara mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin melibatkan diri dalam

⁹⁵⁾ Sri Soemantri Martosoewignjo, "Masalah...", *Op.cit.*, hlm. 67.

kegiatan politik. Jadi, partisipasi politik merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah dari rakyat. Dengan demikian, intensitas partisipasi politik berkaitan erat dengan demokrasi dan pandangan hidup yang dianut suatu bangsa⁹⁶⁾. Pendapat Jean Jacques Rousseau yang dianggap sebagai salah seorang peletak dasar kedaulatan rakyat (*volkssoeveriniteit*), bahwa yang berdaulat adalah rakyat seluruhnya melalui kemauan umum, kemauan umum inilah yang mutlak berdaulat. Kemauan umum selalu benar dan ditujukan pada kebahagiaan bersama.

Indonesia sebagai negara berbentuk republik memiliki sistem pemerintahan yang tidak pernah lepas dari pengawasan rakyat. Pemerintahan yang tidak pernah lepas dari pengawasan rakyatnya adalah negara demokrasi yang terbentuk karena kemauan rakyat dan bertujuan untuk memenuhi aspirasi dan kepentingan rakyat. Sebagai negara yang berkedaulatan di tangan rakyat, maka demokrasi merupakan sebuah proses, artinya sebuah negara tidak akan berhenti di saat rakyat tersebut memiliki kemauan dan kemauannya akan terus berubah.

C. Kaitan Kedaulatan Rakyat Dengan Negara Hukum Indonesia

Konsep negara hukum yang diajukan oleh A.V. Dicey dengan *rule of law*, bahwa suatu negara yang ideal, segala kegiatan kenegaraan didasarkan pada hukum⁹⁷⁾. Demikian juga dikatakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa:

Mengawali era negara hukum, maka negara hukum tampil sebagai negara secara formal. Di sini negara hukum mewajibkan sekalian persyaratan formal bagi suatu negara yang harus tunduk pada hukum. Pada zamannya, negara hukum tersebut dapat disebut revolusioner, karena mengakhiri bentuk bernegara sebelumnya yang bersifat otoriter

⁹⁶⁾ Rukmana Amanwinata, *Op.cit*, hlm. 133.

⁹⁷⁾ Satya Arinanto, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi*, Dayamedia Utama, Jakarta, 1993, hlm. 20.

“*L’etat e’est moi*” (negara adalah saya), begitulah karakteristik negara pada waktu itu⁹⁸).

Negara hukum Indonesia dilatarbelakangi oleh filsafat bangsa Indonesia, sehingga dikenal dengan Negara Hukum Pancasila, yaitu konsep negara hukum yang didasari oleh Pancasila. Negara hukum Indonesia sebagaimana dicita-citakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, “harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum yang mengarah kepada peningkatan pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa”⁹⁹).

Selanjutnya Satjipto Rahardjo menyatakan, “bahwa hukum itu merupakan bagian dari perangkat kerja sistem sosial. Fungsi sistem sosial ini adalah mengintegrasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat sehingga tercipta suatu keadaan yang tertib”¹⁰⁰). Konsep negara hukum dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya.

Karena itu, yang dimaksudkan dengan negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, di mana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar pembedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan serta kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan

⁹⁸) Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm.17.

⁹⁹) Darji Darmodiharjo, dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 246.

¹⁰⁰) Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 159.

tidak melanggar hak-hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis.¹⁰¹⁾

Konsep negara hukum, meskipun tidak sama jiwa atau filosofi dari negara hukum di setiap negara, tetapi “hakikatnya tidak berbeda yaitu bahwa setiap pemegang kekuasaan (tugas dan wewenang) dalam negara, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus mendasarkan diri atas norma-norma hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis”¹⁰²⁾. Artinya, tujuannya sama yaitu *the achievement and the preservation of freedom of the individual human being against the arbitrary of collective power*”.¹⁰³⁾

Begitu juga menurut F.J. Stahl sebagai seorang yang dipengaruhi oleh alam pikiran negara hukum liberal, menurut karyanya yang dikemudian dikutip oleh Padmo Wahjono menyatakan bahwa:

Dalam negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara formal, yaitu: a) pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, b) untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori trias politika, c) pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigeheid van bestuur*), d) apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi manusia (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya”.¹⁰⁴⁾

Menurut Bagir Manan, “berbagai unsur atau ciri-ciri negara hukum pertama-tama mengandung makna membatasi kekuasaan pemerintah atau negara. UUD sebagai perwujudan paham konstitusi (konstitusionalisme) dibuat dalam

¹⁰¹⁾ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm. 3.

¹⁰²⁾ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 47.

¹⁰³⁾ Hans Klecatsky, “Reflection on the rule of law and in particular on the principle of administrative actions” dalam *Journal of the International Commisin of jurist*, Vol IV, Nomor 2, 1963.

¹⁰⁴⁾ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1989, hlm. 151.

rangka membatasi kekuasaan pemerintah atau negara”.¹⁰⁵⁾ Selanjutnya menurut Joeniarto yang merumuskan bahwa:

Asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasaannya harus didasarkan hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang¹⁰⁶⁾.

Menurut Rukmana Amanwinata, bahwa: “dalam suatu negara hukum harus ditegakkan dan dijamin legalitas dalam arti hukum dalam semua bentuknya”¹⁰⁷⁾. E. Utrecht¹⁰⁸⁾ dan Rahmat Soemitro¹⁰⁹⁾, serta pada umumnya dalam kepustakaan, memberikan dua macam asas yang merupakan ciri negara hukum yaitu asas legalitas dan asas perlindungan terhadap kebebasan setiap orang dan terhadap hak-hak asasi manusia lainnya. Dalam perkembangan sejarah, dan pelaksanaannya di berbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan bahkan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi, serta asas konstitusional, karena hukum yang hendak ditegakkan dalam negara hukum agar hak-hak asasi warganya benar-benar terlindungi haruslah hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat, dan dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara konstitusional¹¹⁰⁾.

Di dalam suatu negara hukum, setiap tindakan negara harus berdasarkan pada hukum. Undang-Undang Dasar yang memuat asas-asas hukum dan peraturan-peraturan hukum harus ditaati oleh badan-badan negara itu sendiri.

¹⁰⁵⁾ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 35.

¹⁰⁶⁾ Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 53.

¹⁰⁷⁾ Rukmana Amanwinata, *Op.cit*, hlm. 122.

¹⁰⁸⁾ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1966, hlm. 305.

¹⁰⁹⁾ Rahmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1965, hlm. 17.

¹¹⁰⁾ Joeniarto, *Op.cit*, hlm. 13.

Peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan merupakan batasan kekuasaan negara untuk bertindak. Sri Soemantri menyatakan:

Tujuan negara Republik Indonesia secara jelas dirumuskan dalam paragraf keempat Pembukaan UUD 1945. Sebagai negara hukum, tujuan tersebut harus dicapai melalui satu sistem sebagaimana diatur dalam Batang Tubuh UUD 1945. Dengan perkataan lain, usaha untuk mencapai tujuan sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 harus dilakukan melalui negara hukum, seperti yang telah dikemukakan juga berdasar atas asas demokrasi (kedaulatan rakyat)¹¹¹⁾.

Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum, sehingga kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 sangat erat hubungannya, dan dapat juga dikatakan bahwa ajaran kedaulatan rakyat dalam negara hukum berkaitan erat dengan kewenangan pengambilan keputusan. Dalam hal ini rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum. Dalam suatu negara yang benar-benar menganut ajaran kedaulatan rakyat pada negara hukum, pembagian ketiga fungsi kekuasaan dalam negara tidak mengurangi makna, bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi pemerintahan itu tunduk pada kemauan rakyat atau majelis yang mewakilinya. Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu produk legislatif.

Oleh karena itu, berbicara tentang negara demokrasi, tidak dapat dilepaskan dari negara hukum. Negara hukum dan demokrasi adalah dua sisi mata uang (*both sides of one coin*). Artinya berbicara negara hukum tanpa disertai pembicaraan demokrasi sama saja membangun tatanan hukum yang tidak berbasis atau mengakar pada kemauan rakyat yang akan berujung ataupun menimbulkan kewenangan (arbitratif). Sebaliknya, demokrasi tanpa negara berdasar atas hukum akan melahirkan ketidaktertiban dan kekacauan. Karena itu, keduanya harus dilihat dalam hubungan keseimbangan yang "simbiosis mutualistik". Dalam bahasa lain, demokrasi tidak dapat

¹¹¹⁾ Sri Soemantri, Bunga..., *Op.cit.*, hlm. 50.

dipisahkan dari atau dengan supremasi hukum. Sebaliknya, supremasi hukum tidak dapat dipisahkan dari demokrasi¹¹²⁾.

Perlu juga ”harus disadari bahwa demokrasi sebagai tatanan kehidupan sosial kenegaraan bukan sesuatu yang dapat diciptakan melainkan sebagai sesuatu yang tumbuh dan terbangun dari kesadaran masyarakat (kesadaran demokratis). Kesadaran yang demikian itu hanya mungkin terjadi apabila ada pemahaman yang utuh tentang esensi demokrasi itu sendiri”¹¹³⁾.

Sebagai aplikasi dari kedaulatan rakyat dalam negara hukum, maka Jimly Asshiddiqie menyatakan:

Dalam bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya pemerintahan dan menjalankan peraturan hukum yang ditetapkannya sendiri. Begitu juga di bidang yudikatif, rakyatlah yang mutlak berkuasa untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi dalam fungsi-fungsi yudisial. Siapapun yang melaksanakan ketiga fungsi tersebut dalam praktek penyelenggaraan negara memperoleh kekuasaan yang terenggam di tangan rakyat¹¹⁴⁾.

Teori kedaulatan rakyat bermaksud bahwa rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi dalam pemerintahan negara. Rakyat yang menentukan kehendak negara, rakyat yang menentukan apa yang dilakukannya dan rakyat yang akan menentukan pula bagaimana cara melakukannya. Teori kedaulatan rakyat sebagaimana dikemukakan di atas, pada intinya kedaulatan rakyat itu diimplementasikan melalui pemilihan wakil-wakil rakyat yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat. Badan Perwakilan Rakyat adalah badan aspirasi rakyat, sehingga keputusan yang diambil itu mencerminkan kehendak rakyat. ”Partisipasi adalah hak yang melekat pada setiap orang yang tidak dapat dihilangkan begitu

¹¹²⁾ I Gde Pantja Astawa, “Penegakan Hukum Dalam Kerangka Demokrasi”, *Jurnal Hukum.Padjaran Review*, Vol. 1. 2005, hlm. 5.

¹¹³⁾ Hartati, *Eksistensi Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut UUD 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2008, hlm. 74.

¹¹⁴⁾ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan...*, *op.cit*, hlm. 42.

saja ketika ia memilih wakilnya”¹¹⁵⁾. Wakil rakyat mempunyai peranan yang penting dalam merumuskan berbagai perumusan kebijakan untuk selanjutnya dilaksanakan oleh pemerintah sebagai program kerjanya.

Padmo Wahjono menyatakan: ”walaupun kekuasaan yang tertinggi ada pada rakyat, namun pelaksanaannya diserahkan kepada wakil rakyat, lembaga ini harus melaksanakan kehendak rakyat/kemauan rakyat dalam bentuk produk hukum”¹¹⁶⁾. Selanjutnya menurut Padmo Wahjono, bahwa ”ide bernegara menghendaki adanya lembaga yang mewakili rakyat dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Dari lembaga inilah kemudian bersumber segala kewenangan yang ada”¹¹⁷⁾.

Kedaulatan rakyat yang terkandung dalam UUD 1945 yang dimulai dari Pembukaan UUD sampai pada pasal-pasal yang tercantum dengan tegas bahwa UUD 1945 menganut kedaulatan rakyat. Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dengan jelas menyatakan: ”kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Selain terkandung ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana dijelaskan, dalam UUD 1945 juga mengandung ajaran kedaulatan hukum atau yang kemudian dikenal dengan negara hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: ”Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Jimly Asshiddiqie menyatakan:

Di samping menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi, tetapi demokrasi yang dimaksud adalah demokrasi yang bersifat konstitusional atau *constitutional democracy*, yaitu demokrasi yang berdasarkan atas hukum. Dengan perkataan lain, konsepsi Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) tersebut terkait erat satu sama lain. Negara Indonesia itu di satu segi adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum

¹¹⁵⁾ Hartati, *Op.cit*, hlm. 61.

¹¹⁶⁾ Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Academica, Jakarta, 1980, hlm.

¹¹⁷⁾ *Ibid*, hlm. 69.

(*constitutional democracy*), tetapi dari segi lain adalah juga negara hukum yang demokratis (*democratic rule of law, demokratische rechtsstaat*)¹¹⁸).

Dalam negara hukum yang diutamakan adalah hukum sebagai suatu kesatuan sistem bernegara, sistem aturan yang dinamakan hukum. Selanjutnya Jimly Asshiddiqie menyatakan:

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional. Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democracy*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian, dikenal disebut sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri¹¹⁹).

Sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie tersebut, maka untuk menentukan wakil-wakilnya, rakyat melakukannya melalui mekanisme pemilihan umum. Mekanisme pemilihan umum ini diatur melalui Undang-Undang, sebab tanpa aturan yang jelas pemilihan umum akan menimbulkan tidak demokratisnya pelaksanaan pemilihan umum itu. Melalui pemilihan umum yang telah diatur dalam Undang-Undang, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi untuk kepentingan rakyat yang selanjutnya menentukan masa depan bangsa. Jadi, dalam perspektif teoritis telah dipahami bahwa pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dianut oleh Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

¹¹⁸) Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution...*, *op.cit*, hlm. 108.

¹¹⁹) Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 132-133.

Jimly Asshiddiqie menyatakan:

Kedaulatan rakyat itu juga tercermin dalam keseluruhan mekanisme dan prosedur-prosedur yang diatur dalam UUD 1945, seperti prosedur-prosedur politik, mekanisme penyusunan kebijakan atau fungsi legislasi, prosedur pengawasan legislasi terhadap pelaksanaan kekuasaan, dan sebagainya. Dalam proses rekrutmen politik ditentukan bahwa semua jabatan pemimpin pemerintahan eksekutif pusat dan daerah harus dilakukan melalui proses pemilihan umum. Demikian pula para pejabat di cabang kekuasaan legislatif, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dipilih melalui pemilihan.¹²⁰⁾

Dengan demikian, pemilihan umum adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat, dan agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat tersebut harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Dalam negara demokrasi yang berasaskan kedaulatan rakyat, rakyatlah yang telah memiliki hak pilih dan menggunakan hak pilihnya harus dengan bebas dan tidak dipengaruhi oleh siapapun dalam menentukan pilihannya. Demikian korelasi kedudukan hukum menjadi sarana utama untuk mencapai tujuan kedaulatan rakyat, yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Hukum adalah aturan yang membatasi gerak kedaulatan rakyat itu.

D. Pemilu Sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat

Sebagai implementasi ajaran kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum, karena pemilihan umum merupakan konsekwensi logis dianutnya ajaran kedaulatan rakyat dalam suatu konstitusi negara. Begitu juga Negara Republik Indonesia menganut ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. "Secara teoritis pemilihan umum dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, sehingga pemilu merupakan motor penggerak

¹²⁰⁾ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution...*, *op.cit*, hlm. 105.

mekanisme sistem politik demokrasi”¹²¹⁾. Di sini pemilu merupakan tanda kehendak rakyat dalam suatu demokrasi, tanpa ada pemilu suatu negara yang menyebut dirinya negara demokrasi, negara tersebut bukan negara demokrasi dalam arti yang sebenarnya. Dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik termasuk pemilu.

Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi yang berkedaulatan rakyat, yang berfungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan tujuan demokrasi. ”Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu”¹²²⁾. Menurut Ginsberg sebagaimana dikutip oleh A.S. Hikam, bahwa ”...memiliki kemampuan untuk mengubah kecederungan politik massa yang bersifat sporadis menjadi sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional...”¹²³⁾.

Indonesia sebagai negara yang menjalankan pemerintahan secara demokratis, maka perlu dipenuhinya unsur-unsur sebagai negara demokratis, yaitu:

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;

¹²¹⁾ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit*, hlm. 228.

¹²²⁾ Miriam Budiardjo, *Dasar..., op.cit*, hlm. 461.

¹²³⁾ A.S. Hikam, *Pemilihan Umum dan Sistem Demokratis di Indonesia Pasca Orde Baru, ABRI dan Agenda Perubahan, Bunga Rampai*, Sekolah Staf Komando Angkatan Darat, Jakarta, 1999, hlm. 18.

8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat¹²⁴.

Dari sudut pandang Hukum Tata Negara, pemilihan umum merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menunjuk pembentukan lembaga-lembaga perwakilan sebagai pengemban amanat rakyat. Menurut Sri Soemantri, pemilu yang dilaksanakan harus ”merupakan pemilihan umum yang bebas yang merupakan syarat mutlak bagi berlakunya demokrasi, dapat dihubungkan dengan kenyataan di mana nilai suatu pemerintahan untuk sebagian besar bergantung kepada harga orang-orang yang duduk di dalamnya”¹²⁵). Hal ini, perlu juga harus meyakini, bahwa ”pemilu adalah bentuk partisipasi politik rakyat warga negara yang paling dasar untuk menentukan pemerintahan dan program yang sesuai dengan keinginannya, paling tidak pemerintah atau program yang dapat diterimanya”¹²⁶).

Selanjutnya seorang tokoh dan intelektual muslim, yaitu Kasman Singodimedjo menyatakan bahwa:

Karena rakyat atau ummat itu selalu terdiri dari mausia-manusia, dan karena manusia itu sebagai makhluk selalui dhoif atau lemah (Allah menyatakan di dalam Qur’an: *al Insan dhoif* yang artinya manusia itu lemah), maka tentunya semua hasil atau produk daripada kedaulatan rakyat/ummat itu selalu pula tidak dapat dijamin kebenarannya setiap waktu. Apalagi apabila ada ekses-ekses atau *overacting* yang lucu-lucu, sehingga dengan begitu tidak pula dapat dikatakan, bahwa kedaulatan rakyat itu selalu mengandung kekuasaan yang mutlak/absolut benar. Dan karena yang mutlak benar itu adalah Allah, maka kedaulatan rakyat/ummat itu, jika mau benar dan baik haruslah disesuaikan dan diarahkan kepada isi, maksud dan tujuan dari Kedaulatan Allah, yang berkekuasaan penuh sepenuhnya atau mutlak¹²⁷).

¹²⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, “Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum”, dalam Bagir Manan, (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Marosoewigjo, SH.*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 58.

¹²⁵ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Tentang....*, *Op.cit*, hlm. 16.

¹²⁶ Bintan R. Saragih, *Lembaga ...*, *Op.cit*, hlm. 168.

¹²⁷ Kasman Singodimedjo, *op.cit*, hlm. 40.

Secara tersirat dan dapat diambil kesimpulan, dari pernyataan Kasman Singodimedjo tersebut menunjukkan bahwa konsepsi kedaulatan rakyat diimplementasikan dengan pemilihan pemimpin di antara rakyat atau umat yang mampu mengemban amanat rakyat. Dalam konteks Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga pemerintahan yang merupakan badan perwakilan rakyat.

Kuntjoro Purbopranoto, mengungkapkan bahwa "supaya pemerintah dapat berjalan, maka diperlukan, *pertama*: seleksi yaitu pemilihan orang-orang yang mampu, *kedua*: delegasi yaitu pelimpahan kekuasaan dari rakyat kepada sekelompok orang yang dipilih mewakilinya"¹²⁸⁾. Seleksi yang dimaksudkan adalah melalui pemilihan umum, dan dalam sistem pemilihan umum terdapat berbagai cara untuk menentukan calon atau seleksi calon wakil rakyat. Melalui pemilihan umum akan dibentuk badan perwakilan rakyat yang kehadirannya sebagai sarana untuk menampung dan menyalurkan aspirasi atau kehendak rakyat. Badan perwakilan rakyat dibutuhkan sebagai dasar kekuasaan dalam kehidupan demokrasi modern di negara yang berdasar hukum untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengawasi jalannya pemerintahan sebagai bentuk pertanggung-jawaban badan perwakilan itu kepada rakyat.

Hal ini berarti dalam kehidupan modern, kedudukan lembaga perwakilan rakyat sebagai badan yang mewakili dan melaksanakan kedaulatan rakyat, merupakan suatu keharusan, terutama dalam pembuatan kebijakan umum serta pengawasan pelaksanaan pemerintahan supaya sesuai dengan kehendak rakyat. Dengan demikian, keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan syarat mutlak bagi negara yang menganut demokrasi perwakilan. Oleh karena

¹²⁸⁾ Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1975, hlm. 17.

dengan perantara lembaga perwakilan itulah rakyat menyalurkan pendapatnya untuk mewujudkan kehendaknya¹²⁹⁾.

Dengan demikian, hampir semua negara modern sekarang ini menganut ajaran kedaulatan rakyat yang dimodifikasi berdasarkan sistem perwakilan. Kedaulatan rakyat yang dimodifikasi dengan sistem perwakilan dimaksudkan bahwa suatu negara harus bertindak atas dasar keinginan dan kekuasaan rakyat, yang penyelenggaraannya diwakilkan kepada sekelompok orang atau lembaga tertentu.

Badan perwakilan rakyat adalah "tempat duduk para wakil rakyat yang merupakan lembaga negara yang membawakan keinginan dan kemauan rakyat, sehingga mempunyai peranan penting dalam menentukan soal-soal kenegaraan"¹³⁰⁾. "Badan perwakilan rakyat sebagai pengejawantahan paham kerakyatan adalah badan yang menjalankan fungsi legislatif di samping fungsi pengawasan, sendi kerakyatan memang tidak bisa dipisahkan dari fungsi pengaturan, rakyatlah yang menjadi sumber dan sekaligus pembuat peraturan untuk mengatur dirinya mereka sendiri dan pemerintahannya"¹³¹⁾. Menurut I Gde Pantja Astawa, "melalui fungsi legislasi, badan perwakilan rakyat akan menunjukkan dirinya sebagai wakil rakyat dengan mengakomodasikan dan merumuskan aspirasi atau pun kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam berbagai kebijaksanaan yang ditetapkannya"¹³²⁾.

Dengan demikian, sebagai suatu bentuk representasi rakyat, maka badan perwakilan rakyat dapat membuat peraturan perundang-undangan, sehingga dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat perlu ada

¹²⁹⁾ Kuntana Magnar, Hubungan... *op.cit*, hlm. 62-63.

¹³⁰⁾ Dahlan Thaib, Konsepsi Kedaulatan..., *op.cit*, hlm. 99.

¹³¹⁾ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 102.

¹³²⁾ I Gde Pantja Astawa, Hak Angket..., hlm. 110.

badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat ini dapat saja satu kamar atau dua kamar. "Sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan sistem bikameral mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri"¹³³). Badan perwakilan rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat badan perwakilan rakyat inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat. Badan perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, dan sebagainya. "Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan"¹³⁴).

Kedaulatan rakyat yang banyak dianut oleh negara-negara modern sekarang ini menunjukkan perlunya suatu sistem pemerintahan perwakilan yang demokratis. "Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk *representative government*, sebab cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu"¹³⁵). Oleh karena itu, duduknya seseorang di badan perwakilan rakyat melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya. Perwakilan diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili di mana wakil memegang

¹³³) Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. hlm. 11.

¹³⁴) Lyman Tower Sargent, *Ideologi Politik Kontemporer*, (Terjemahan Sahat Simamora), Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 44.

¹³⁵) Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan...*, *op.cit*, hlm. 158.

kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili. Sebagai pihak yang diwakili mempunyai kepentingan untuk membawa aspirasi yang diwakili, termasuk salah satunya membuat aturan (undang-undang) yang berpihak kepada yang diwakili.

Salah satu masalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia adalah dalam hal kebebasan berserikat dan berkumpul yang merupakan hakikat kenegaraan yang demokratis. Sarana untuk mewujudkan kebebasan berserikat dan berkumpul yang paling ampuh adalah melalui partai politik. Partai politik lahir untuk mewujudkan suatu gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diikutsertakan dalam proses politik. Melalui partai politik, rakyat turut berpartisipasi di bidang politik untuk memperjuangkan dan menyuarakan aspirasi atau kepentingannya. Rakyat dalam rangka ini dipandang sebagai wewenang yang ada dalam suatu negara karena keberadaan partai politik tidak dapat dilepaskan dari dianutnya prinsip kedaulatan rakyat. Di sini partai politik lahir sebagai wadah aspirasi rakyat. Dengan demikian, dapat dipahami peran partai politik hampir menyentuh semua kegiatan kenegaraan, seperti:

1. Berpartisipasi dalam sektor pemerintahan, dalam arti mendudukkan orang-orangnya menjadi pejabat pemerintah, sehingga dapat turut serta mengambil atau menentukan keputusan politik atau output pada umumnya.
2. Berusaha melakukan pengawasan, bahkan oposisi bila perlu, terhadap kelakuan, tindakan, kebijaksanaan para pemegang otoritas (terutama dalam keadaan mayoritas pemerintahan tidak berada dalam tangan partai politik yang bersangkutan).
3. Berperan untuk dapat memadu (*streamlining*) tuntutan-tuntutan yang masih mentah (*raw opinion*) sehingga partai politik bertindak sebagai penafsir kepentingan dengan mencanangkan isu-isu politik (*political issues*) yang dapat dicerna dan diterima oleh masyarakat secara luas¹³⁶.

¹³⁶ Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung, 1988, hlm. 62.

Dalam konteks ini, maka untuk mengimplementasikan atau mewujudkan kedaulatan rakyat pada negara yang menganut paham demokrasi seperti Indonesia yaitu melalui pemilihan umum. Rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang ada dalam partai politik. Di sini rakyat dapat menyalurkan aspirasi atau kepentingannya melalui partai politik yang kemudian akan duduk di badan perwakilan rakyat.

Terkait dengan masalah pemilu, sebagai manusia yang mempunyai hak kebebasan, sehingga kemerdekaan pribadi merupakan hak asasi manusia yang pertama, dan tidak ada suatu yang lebih berharga kecuali kemerdekaan itu sendiri. Untuk itu manusia tidak bisa dipandang sebagai robot yang kegiatannya dapat ditentukan oleh manusia itu sendiri, tetapi harus memandang manusia:

1. Sebagai makhluk pribadi (makhluk individu);
2. Semua manusia adalah sama;
3. Manusia adalah makhluk rasional (sanggup berpikir);
4. Manusia pada dasarnya adalah baik;
5. Manusia adalah makhluk yang mampu mendisiplinkan dirinya sendiri¹³⁷⁾.

Manusia hidup dalam bentuk hubungan tertentu dengan dunia sekitarnya, sebagai makhluk yang berbudaya dan beragama, manusia tidak mungkin memenuhi kemanusiaannya tanpa berada di tengah-tengah sesama manusia. Aristoteles menyatakan bahwa manusia itu selalu hidup dalam pergaulan hidup manusia dan dalam keadaan demikian ia selalu berorganisasi.

Sebagai suatu bangsa yang besar, maka Indonesia yang beraneka budaya memiliki rasa kebangsaan untuk membangun bangsanya sendiri. Dalam membangun bangsa, masyarakatnya diberi kebebasan dalam bidang politik, dan kebebasan di bidang politik itu yang dikaitkan dengan pemilihan umum telah

¹³⁷⁾ Moh. Isnaeni, *MPR-DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1982., hlm. 24.

menentukan syarat adanya asas demokrasi dalam suatu negara yang antara lain harus "adanya pemilihan umum yang bebas, adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat"¹³⁸⁾. Sejalan dengan pendapat Rusadi Kantaprawira, maka kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat oleh UUD 1945 dijamin eksistensinya, sehingga permasalahannya adalah mengenai kebebasan dan mengeluarkan pendapat yang dihubungkan dengan pemberian suara dalam pemilihan umum. Oleh karena itu, pemilihan umum harus diselenggarakan dengan demokratis yang berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, maka pemilihan umum itu perlu diadakan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam Dewan Perwakilan Rakyat (Parlemen).

Dengan merujuk kata jujur dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang berarti memberikan penilaian dengan jujur dan apa adanya tentang kebebasan memberi suara dalam pemilihan umum yang oleh undang-undang sendiri dijamin. Pemilihan umum juga merupakan suatu cara untuk menyatakan hasrat rakyat terhadap garis-garis politik pemerintah. UUD 1945 hasil amandemen secara tegas menentukan adanya pemilihan umum, sehingga menurut Bagir Manan: "ketentuan ini merupakan rubrik baru yang mengatur tata cara pemilihan umum, jabatan yang diisi dengan pemilihan umum, partai politik peserta pemilihan umum dan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum"¹³⁹⁾. Ismail Sunny menyatakan:

Pemilihan umum adalah suatu kepastian dan suatu lembaga yang sangat vital untuk demokrasi. Suatu pemilihan yang bebas berarti bahwa dalam jangka waktu tertentu rakyat akan mendapat kesempatan untuk menyatakan hasratnya terhadap garis-garis politik yang harus

¹³⁸⁾ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur...*, *op.cit*, hlm. 43.

¹³⁹⁾ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm.

diikuti oleh negara dan masyarakat dan terhadap orang-orang yang harus melaksanakan kebijaksanaan itu¹⁴⁰⁾.

Senada dengan pendapat Ismail Sunny, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, menyatakan:

Pemilu merupakan salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu, pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat¹⁴¹⁾.

Negara Indonesia adalah bentuk tertinggi dari susunan masyarakat yang berbudaya dan beragama serta berpolitik. Demikian pula, Sri Soemantri menyatakan bahwa: "negara adalah suatu organisasi masyarakat dan yang terdiri dari manusia yang mempunyai beraneka ragam kepentingan. Manusia yang berada di dalam lingkungan suatu negara akan berusaha mencapai tujuan baik tujuan bersamanya maupun tujuan bagi diri masing-masing"¹⁴²⁾. Untuk itu, setiap warga negara Indonesia harus mengambil bagian yang bertanggung jawab dalam masalah-masalah negara atas dasar persamaan hak, baik dalam proses berpikir dan bertindak.

Pemilihan umum juga dalam rangka mewujudkan cita-cita proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia untuk tetap terus dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemilihan umum dimaksudkan sebagai suatu pemilihan yang dilakukan oleh seluruh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih dan hak untuk dipilih. "Pada hakikatnya pemilihan umum, di negara mana pun mempunyai esensi yang

¹⁴⁰⁾ Ismail Sunny, *Mekanisme...*, *op.cit*, hlm. 21.

¹⁴¹⁾ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...*, *op.cit*, hlm. 329.

¹⁴²⁾ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur...*, *op.cit*, hlm. 15.

sama. Pemilihan umum, berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau kelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara, pemimpin yang dipilih itu akan menjalankan kehendak rakyat¹⁴³⁾.

Pemilihan umum merupakan suatu keharusan bagi suatu negara yang menamakan dirinya sebagai negara demokrasi. Sampai sekarang pemilihan umum masih dianggap sebagai suatu peristiwa ketatanegaraan yang penting, karena pemilihan umum melibatkan rakyat secara keseluruhan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Demikian juga melalui pemilihan umum, rakyat dapat menyatakan kehendaknya terhadap garis-garis politik. Melalui pemilihan umum pula rakyat dapat menyeleksi siapa saja yang tepat untuk menjadi wakilnya. Selain itu, bagi rakyat sebagai pemilih dapat memberikan penilaian terhadap wakil-wakilnya yang dipercayakan pada periode sebelumnya. Melalui penilaian itulah, rakyat akan mengambil suatu kesimpulan apakah masih mempercayakan lagi kepada wakil-wakil yang pernah diberi kepercayaan, atau rakyat akan menarik kembali kepercayaannya dan memberikannya kepada yang lain yang dinilainya pantas, karena kepercayaan semula tidak bisa menyuarakan aspirasinya.

Pemilihan umum dianggap penting bahkan yang lebih penting dalam proses kenegaraan, setidaknya-tidaknya ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (otoritas) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*). Arbi Sanit menyimpulkan bahwa: ”pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni: 1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; 2) pembentukan

¹⁴³⁾ Titik Triwulan Tutik, *Op.cit.*, hlm. 332.

perwakilan politik rakyat; 3) sirkulasi elite penguasa; dan 4) pendidikan politik”¹⁴⁴⁾. Oleh karena itu pemilihan umum bertujuan untuk:

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib;
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat; dan
3. Dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara¹⁴⁵⁾.

Tujuan pertama yaitu memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib. Aman berarti ”suatu keadaan pribadi dengan perasaan bebas dari ketakutan akan kemungkinan adanya suatu bahaya atau berbagai hal yang tidak diinginkan”¹⁴⁶⁾. Tertib mengandung arti ”suatu keadaan antar pribadi yang serba teratur dengan segala hal terjadi atau berlangsung menurut ukuran yang seharusnya”¹⁴⁷⁾. Dengan demikian, peralihan pemerintah diharapkan tidak terjadi dengan kekerasan seperti kudeta, tetapi haruslah dengan cara yang teratur yang menjamin keamanan dan ketertiban demi stabilitas nasional. Hal inilah ”alasan pemilihan umum sangat penting bagi kehidupan demokrasi, karena salah satu alasannya melalui pemilihan umum memungkinkan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara damai”¹⁴⁸⁾. Dapat juga dikatakan: ”dengan pemilihan umum dapat diartikan sebagai satu-satunya cara mengganti pemerintah secara teratur, damai dan tenteram¹⁴⁹⁾.

Berdasarkan beberapa hal tersebut, maka pemilihan umum mempunyai tujuan. *Pertama*, tujuan pemilihan umum tidaklah memilih wakil-wakil rakyat untuk menyusun negara, tetapi pemilihan umum diadakan untuk mendapatkan

¹⁴⁴⁾ Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, 1997, hlm. 158.

¹⁴⁵⁾ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit*, hlm. 330.

¹⁴⁶⁾ Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Filsafat Hukum Pidana Dalam Tanya Jawab*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 3.

¹⁴⁷⁾ *Ibid.*

¹⁴⁸⁾ Muhammad Asfar, *Op.cit*, hlm. 3.

¹⁴⁹⁾ Budiman B Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 147.

wakil-wakil rakyat yang membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan kemerdekaan.

Tujuan *kedua*, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, seperti telah dikatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, oleh karena rakyat tidak bisa melaksanakan sendiri kedaulatan yang dipunyainya, maka rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk dalam badan perwakilan rakyat untuk melaksanakan kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat. "Rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan pada figur yang dinilai sesuai dengan aspirasinya"¹⁵⁰). Hal ini tentu saja tidak mungkin seluruh aspirasi akan dapat ditampung semuanya, sehingga dari sekian aspirasi itu hanyalah suara terbanyak pemilih yang dinyatakan sebagai pemenang karena mewakili kehendak rakyat terbanyak.

Oleh karena, pemilihan umum dilakukan secara berkala, karena mempunyai fungsi sebagai sarana pengawasan bagi rakyat terhadap wakilnya. Wakil tidak akan terpilih lagi dalam pemilihan umum yang akan datang apabila dianggap dalam melaksanakan fungsinya ternyata tidak sejalan dengan aspirasi para pemilihnya. Dengan demikian, "penunjukkan wakil-wakil rakyat yang diselenggarakan melalui suatu pemilihan umum, harus memberikan jaminan sebesar-besarnya, bahwa wakil-wakil yang terpilih itu memang sungguh memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu mereka dipercayai oleh pemilih sebagai orang yang jujur dan sanggup memperjuangkan kepentingan mereka"¹⁵¹).

Tujuan *ketiga* yaitu dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara, dalam arti seluruh warga negara Indonesia mempunyai hak yang sama

¹⁵⁰) Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara ...*, *op.cit*, hlm. 173.

¹⁵¹) S.M. Amin, *Op.cit*, hlm. 5.

dengan tidak membeda-bedakan suku bangsa, agama, usia, jenis kelamin, status sosial dan lain sebagainya. Hal ini karena kedaulatan rakyat berisi pengakuan akan harkat dan martabat manusia, sedangkan pengakuan martabat manusia berarti pula menghormati dan menjunjung tinggi segala hak-hak asasi yang melekat padanya. Kedaulatan rakyat akan terwujud dalam bentuk hak asasi manusia di segala bidang. Karenanya pemilihan umum yang merupakan salah satu hak asasi manusia di bidang politik, sewajarnya apabila rakyat pemilih diberi kebebasan untuk menentukan pilihannya masing-masing sesuai dengan hati nuraninya. Pemilihan umum akan membawa pengaruh terhadap pemerintah yang dibentuk nanti, sehingga ”sesungguhnya pemilihan umum adalah hak setiap orang sebagai anggota (warga masyarakat)”¹⁵²).

Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan yang dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali merupakan keharusan konstitusional. UUD 1945 menghendaknya adalah pemilihan umum sebagai praktek ketatanegaraan yang harus dilakukan dengan demokratis setiap 5 (lima) tahun sekali. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis diadanya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Sri Soemantri, ”bahwa pemilihan umum yang bebas merupakan syarat mutlak bagi berlakunya demokrasi”¹⁵³).

¹⁵²) Budiman B. Sagala, *Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 67-68.

¹⁵³) Sri Soemantri Martosoewignjo, *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut/Dalam Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1969, hlm. 19.

Menurut Siti Komariah, pemilihan umum yang dilaksanakan di Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebenarnya mempunyai empat kerangka konseptual:

1. Konstitusi menghendaki agar pemilihan umum dilaksanakan setiap lima tahun sekali dan dihindari pemilihan umum yang lebih dari satu kali dalam lima tahun, kecuali karena keadaan darurat.
2. Memberikan kedaulatan kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan presidennya, tanpa ada censorship baik dari lembaga perwakilan, apalagi dari partai politik.
3. Jalan tengah antara pemberian peran kepada partai politik dan calon perseorangan; dan
4. Terkait dengan pembangunan partai politik dan sistem pemerintahan Presidensial yang kuat, yaitu dengan memberi peran eksklusif kepada partai politik untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang ikut dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung oleh rakyat¹⁵⁴⁾.

Kedaulatan rakyat tidak begitu saja tegak dengan terselenggaranya pemilihan umum secara berkala, apalagi jika tujuan, fungsi, struktur dan proses pemilihan umum yang sengaja dirancang untuk menegakan pemerintahan saja dan sebaliknya mematikan kedaulatan rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, perlu berorientasi pada tegaknya kedaulatan rakyat merupakan keharusan tuntutan pemilihan umum yang demokratis. Semuanya ini tentu saja untuk pembentukan pemerintahan yang bersih dan sah. Dalam kerangka itulah gagasan mendemokratiskan pemilihan umum dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia kini dan yang akan datang menjadi signifikan. Perubahan atas format pemilihan umum tersebut harus tercermin dalam Undang-Undang Pemilihan Umum yang baru yang mengarah kepada demokratisasi struktur maupun proses pemilihan umum yang selama ini masih belum mencerminkan rakyat keseluruhan turut berpartisipasi dalam menyampaikan aspirasinya secara langsung.

¹⁵⁴⁾ Siti Komariah, "Berkaca Pada Pemilu 1955 dan 2004, serta Membangun Partisipasi Politik Perempuan", Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 8 April 2009.

Tujuan dari sistem pemilihan umum adalah untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dengan membentuk pemerintahan perwakilan. Penerapan sistem pemilihan umum adalah untuk menjamin hak-hak warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pengaturan sistem pemilihan umum harus sejalan dengan prinsip demokrasi secara universal. Dikatakan demikian, karena pemilihan umum adalah salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di Badan Perwakilan Rakyat. Penentuan wakil-wakil rakyat itulah yang kemudian dengan cara atau sistem yang memungkinkan rakyat dapat secara bebas dan adil dalam menentukan wakil-wakilnya. Melalui sistem pemilihan umum, maka kehadiran pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil merupakan suatu keniscayaan. Secara konseptual, terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan untuk menciptakan pemilihan umum langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, yaitu:

1. Menciptakan seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil (*electoral system*).
2. Menjalankan pemilihan umum sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi (*electoral process*)¹⁵⁵⁾.

Menurut Sigit Pamungkas, ”sistem pemilu sebagai seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam satu lembaga perwakilan”¹⁵⁶⁾. Selanjutnya, ”bahwa sistem pemilu adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan yang diterjemahkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat”¹⁵⁷⁾. Pendapat lainnya menyatakan bahwa: ”sistem pemilu sebagai aturan dan prosedur yang memungkinkan suara

¹⁵⁵⁾ Muhammad Asfar, *op.cit*, hlm. 4.

¹⁵⁶⁾ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, FISIP UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 13.

¹⁵⁷⁾ *Ibid.*

yang telah dipungut dalam suatu pemilihan diterjemahkan menjadi kursi yang dimenangkan dalam badan legislatif¹⁵⁸⁾.

Pendapat Dieter Nohlen sebagaimana dikutip oleh Khairul Fahmi mendefinisikan sistem pemilihan umum dalam dua pengertian, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas adalah "...segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilihan dan perilaku pemilih"¹⁵⁹⁾. Sedangkan pengertian dalam arti sempit adalah "...cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, di mana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen atau pejabat publik"¹⁶⁰⁾.

Melalui sistem pemilihan yang sesuai dengan keadaan sosial budaya masyarakat, akan memungkinkan warga masyarakat bebas memilih pilihannya. Selain itu, sistem pemilihan umum yang diterapkan perlu disesuaikan dengan ajaran kedaulatan rakyat yang dikandung dalam UUD 1945, sehingga kedaulatan rakyat agar benar-benar diimplementasikan dengan pemilihan umum. Ciri sistem pemilihan umum yang memudahkan warga masyarakat memilih pilihannya adalah pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang netral. Pemilu yang bebas menurut Ismail Sunny, "merupakan suatu keharusan dan merupakan suatu lembaga yang sangat vital untuk demokrasi"¹⁶¹⁾. "Pemilihan umum yang bebas berarti bahwa dalam suatu jangka waktu tertentu rakyat akan mendapat kesempatan untuk menyatakan hasratnya terhadap garis-garis politik yang harus diikuti oleh negara dan masyarakat, dan terhadap orang-orang yang harus melaksanakan kebijaksanaan

¹⁵⁸⁾ Seri Buku Panduan, *Standar-Standar Internasional untuk pemilihan umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, hlm. 24.

¹⁵⁹⁾ <http://www.setabasri01.blogspot.com/2009/02/pemilihan-umum.htm>, diunduh, 28 Desember 2009. Lihat Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011. Hlm. 52.

¹⁶⁰⁾ *Ibid.*

¹⁶¹⁾ Ismail Sunny, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 2.

itu”¹⁶²⁾. Pendapat Ranney sebagaimana dikutip oleh Rusli Karim menyebutkan bahwa ciri-ciri suatu pemilu yang benar-benar bebas, meliputi:

1. Diselenggarakan secara reguler;
2. Pilihan yang benar-benar berarti;
3. Kebebasan menempatkan calon;
4. Kebebasan mengetahui dan mendiskusikan pilihan-pilihan;
5. Hak pilih orang dewasa yang universal;
6. Perlakuan yang sama dalam pemberian suara;
7. Pendaftaran pemilih yang bebas;
8. Penghitungan dan pelaporan hasil yang tepat¹⁶³⁾.

Ciri-ciri tersebut memungkinkan suatu negara dapat memiliki sistem pemilihan umum yang berbeda. Adanya perbedaan sistem pemilihan umum dipengaruhi oleh cara pandang masyarakat dalam menentukan pilihannya dan sekaligus anggota masyarakat mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat. Sistem pemilihan umum pada hakikatnya merupakan seperangkat metode yang mengatur warga masyarakat dalam menentukan pilihannya untuk memilih wakil-wakilnya untuk duduk di lembaga perwakilan. Sistem pemilihan dapat berupa seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih dalam suatu kursi di parlemen.

Sistem pemilihan umum memiliki makna sendiri yang berkaitan dengan sistem pemerintahan yang dianut yang berdasarkan ajaran kedaulatan rakyat. Ada beberapa alasan tentang sistem pemilihan umum sebagai dasar dalam penentuan pemilihan umum dalam suatu pemerintahan perwakilan, yaitu:

1. Sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsional hasil pemilihan.
2. Sistem pemilihan mempunyai pengaruh pada jenis kabinet yang dibentuk yaitu apakah kabinet satu partai atau koalisi.
3. Sistem pemilihan mempunyai dampak pada bentuk sistem kepartaian, terutama berkaitan dengan jumlah parpol.

¹⁶²⁾ Abdul Bari Azed, “Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, dalam *Sistem-Sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit FH UI, Jakarta, 2000, hlm. 2.

¹⁶³⁾ Khairul Fahmi, *Op.cit*, hlm. 13.

4. Sistem pemilihan mempunyai pengaruh kepada akuntabilitas pemerintahan.
5. Sistem pemilihan mempunyai dampak pada tingkat kohesi parpol.
6. Sistem pemilihan berpengaruh pada bentuk dan tingkat partisipasi politik masyarakat.
7. Sistem pemilihan merupakan elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya.
8. Sistem pemilihan dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang demokratis dalam implementasinya¹⁶⁴⁾.

Ada berbagai sistem pemilihan umum yang dikenal di dunia yang masing-masing dipengaruhi oleh kondisi sosial politik masyarakat dalam suatu negara yang bersangkutan dan masing-masing mempunyai keunggulan dan kelemahannya. Sistem yang dikenal dalam teori tata negara adalah sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis, tetapi yang dijelaskan di sini adalah sistem pemilihan mekanis.

Sistem pemilihan mekanis menempatkan rakyat sebagai suatu kelompok massa yang secara individu-individu dalam kedudukan yang sama. Sistem pemilihan mekanis ini mengutamakan individu sebagai pihak yang mempunyai hak pilih secara aktif untuk menentukan pilihannya dan juga sistem ini memandang rakyat (sebagai kelompok pemilih) yang secara individu dapat mengeluarkan satu suara (suara dirinya sendiri) dalam setiap pemilihan yang diselenggarakan.

Sistem pemilihan mekanis banyak dianut oleh negara-negara dengan paham demokrasi liberalisme dan sosialisme, dan "khususnya dikembangkan dalam revolusi Perancis, karena rakyat dipandang sebagai suatu masa individu yang sama"¹⁶⁵⁾. Di negara dengan paham liberalis, sistem pemilihan mekanis,

¹⁶⁴⁾ Abdul Bari Azed, *Op.cit*, hlm. 5.

¹⁶⁵⁾ G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas N.V., Jakarta, 1955, hlm. 271.

”mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktuil”¹⁶⁶). Di negara dengan paham sosialis, bahwa sistem pemilihan mekanis, ”mengutamakan totalitet kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam totalitet kolektif itu”¹⁶⁷). Melalui sistem pemilihan mekanis inilah dalam negara dengan paham liberalis dan sosialis mengutamakan individu sebagai pemilih aktif dan mengeluarkan satu suara masing-masing individu.

Menurut sistem pemilihan mekanis menempatkan partai-partai mengorganisasikan pemilihnya dan memimpin pemilih berdasarkan sistem *bi party* (liberalis) atau *multi party* (liberlisme dan sosialisme). Badan Perwakilan yang terbentuk menurut sistem pemilihan mekanis adalah Badan Perwakilan untuk kepentingan umum dan rakyat seluruhnya, sehingga kemudian dikenal dengan ”parlemen” bagi negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Akan tetapi perkembangannya kemudian sistem ini tidak hanya diterapkan pada pemerintahan parlementer saja, tetapi juga pada negara-negara dengan sistem pemerintahan presidensil seperti Indonesia.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi pelaksanaan sistem pemilihan mekanis ini pada umumnya dilaksanakan dengan dua cara yaitu:

- a. Sistem perwakilan distrik/mayoritas/*single-member constituencies*,
- b. Sistem perwakilan proporsional¹⁶⁸).

Selain dua sistem yang dikenal tersebut ada juga sistem campuran antara sistem distrik dengan sistem proporsional yang kemudian dikenal dengan

¹⁶⁶) Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar..., *op.cit*, hlm. 333.

¹⁶⁷) *Ibid*.

¹⁶⁸) *Ibid*, hlm. 336.

sistem *mixed member proportional*. Sistem proporsional dipakai sebagai upaya untuk memberi kompensasi pada adanya disproporsionalitas yang dihasilkan oleh pembagian kursi berdasarkan distrik. Sistem campuran antara sistem distrik dengan sistem proporsional terhadap anggota lembaga perwakilan dipilih melalui sistem distrik dan sebagian dipilih dengan menggunakan sistem proporsional.

Pada aspek keterwakilan berbagai kelompok dalam lembaga perwakilan, sistem ini cukup baik, karena disproporsionalitas yang dikandung sistem distrik diatasi sistem ini dengan mengambil hal positif dari sistem proporsional. Setiap kelompok akan tetap dapat terwakili di lembaga perwakilan melalui wakil rakyat yang dipilih dengan sistem proporsional apabila kelompok tersebut tidak terwakili melalui sistem distrik. Di bawah sistem *mixed member proportional* (MMP), kursi proporsional diberikan untuk mengkompensasi disproporsionalitas yang dihasilkan kursi distrik¹⁶⁹⁾.

Sistem pemilihan umum dengan sistem perwakilan distrik yaitu satu daerah pemilihan memilih satu wakil yang dipilih secara mayoritas (*single member constituencies*). Maksud sistem distrik adalah ”wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan (daerah-daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota Badan Perwakilan Rakyat yang dikehendaki¹⁷⁰⁾. Sistem distrik ini dikenal juga dengan sistem pluralitas/mayoritas, maksudnya adalah ”yang memperoleh kursi didasarkan pada prinsip pluralitas (yang memperoleh suara terbesar) atau prinsip mayoritas (yang memperoleh suara terbanyak)”¹⁷¹⁾. Sebagai contoh jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan 360 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 360 distrik pemilihan (daerah pemilihan atau *constituencies*), sehingga setiap distrik pemilihan diwakili oleh satu orang wakil di Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁶⁹⁾ Refly Harun, “Memilih Sistem Pemilu Dalam Periode Transisi”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2009, hlm. 102.

¹⁷⁰⁾ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar..., *op.cit.*, hlm. 335.

¹⁷¹⁾ Kacung Marijan, *op.cit.*, hlm. 85.

Menurut Sri Soemantri, sistem pemilihan umum distrik akan berlaku hal-hal seperti berikut:

1. Wilayah negara dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang hendak diperebutkan dalam Badan Perwakilan Rakyat. Jadi kalau kursi yang hendak diperebutkan dalam Badan yang bersangkutan ada 300, maka wilayah negara dibagi pula atas 300 daerah pemilihan.
2. Setiap distrik pemilihan hanya akan memilih seorang anggota Badan Perwakilan Rakyat.
3. Seorang calon terpilih, apabila dia dapat memperoleh suara terbanyak biasa.
4. Pemilihan umum dilakukan sekali jalan.
5. Sisa suara yang diperoleh dalam distrik pemilihan yang satu tidak dapat digabungkan dengan suara yang diperoleh dalam distrik pemilihan yang lain. Ini berarti, bahwa suara yang tidak mencapai suatu jumlah yang paling banyak di dalam setiap distrik pemilihan menjadi hilang¹⁷²⁾.

Oleh karena dinamakan sistem distrik atau sistem mayoritas, maka untuk menentukan siapa-siapa yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu distrik ditentukan oleh siapa saja yang memperoleh suara terbanyak (suara mayoritas) dan tidak perlu mayoritas mutlak. Misalnya di distrik X, calon A memperoleh suara 10.000, calon B memperoleh suara 7.600, calon C memperoleh 8.550, sehingga yang terpilih sebagai wakil dari distrik X adalah calon A. Jadi, calon A memperoleh suara mayoritas dan duduk di Badan Perwakilan Rakyat.

Kebaikan melalui sistem distrik ini, bahwa setiap calon dari suatu distrik pemilihan adalah warga distrik (daerah) tersebut, dapat saja orang dari distrik lain tetapi yang jelas bahwa orang tersebut dikenal dengan baik oleh warga distrik yang bersangkutan. Sistem distrik ini memungkinkan hubungan yang baik antara para pemilih dengan para calon, karena para pemilih akan memilih calon yang dikenalnya saja. Calon yang dipilih adalah warga atau orang yang sudah

¹⁷²⁾ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Sistem Dua Partai*, Binacipta, Bandung, 1968, hm. 15.

cukup lama tinggal di dalam distrik (daerah) tersebut, karena dia akan mengetahui dengan pasti kepentingan-kepentingan distrik yang diwakilinya.

Sistem distrik memungkinkan suara-suara yang tidak terpilih dalam satu distrik pemilihan tidak dapat digabungkan dengan suara yang diperoleh dari distrik pemilihan yang lain. Hal ini, maksudnya setiap suara yang tidak mencapai mayoritas dan calon yang dipilih tidak terpilih, maka suara tersebut tidak dihitung dan menjadi hilang, sehingga suara-suara yang diberikan kepada calon yang tidak terpilih tidak dapat digabungkan dengan suara dari distrik pemilihan yang lain. ”Sistem distrik hanya ada satu pemenang dalam satu wilayah pemilihan (distrik) berkonsekwensi hanya partai-partai besar yang memiliki wilayah jangkauan ke seluruh negeri yang lebih berpotensi memenangkan¹⁷³⁾”, maka sebagai akibatnya sistem ini mempunyai kecenderungan untuk terjadinya penyederhanaan partai.

Penyederhanaan partai dimungkinkan karena partai politik yang kalah di suatu distrik terpaksa akan mencari penggabungan dengan partai politik lain, sehingga pada akhirnya akan tinggal dua atau tiga partai politik saja. Hal ini yang menyebabkannya adalah partai politik akan berusaha mencari persamaan di antara mereka, dan penyederhanaan itu baru akan terwujud setelah dilaksanakan beberapa kali pemilihan umum.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sistem pemilihan umum dengan sistem distrik ini diterapkan untuk memilih anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah dipilih oleh para pemilihnya dari setiap provinsi. Calon anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih dengan suara mayoritas dari setiap provinsi sebanyak empat calon anggota Dewan Perwakilan Daerah. Setiap calon anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah warga

¹⁷³⁾ Hendarmin Ranadireksa, *Visi...*, *op.cit*, hlm. 175.

masyarakat dari provinsi yang bersangkutan, sehingga para pemilih mengenal dengan jelas calon yang dipilihnya.

Selanjutnya adalah sistem proporsional (*multi-member constituency*), yaitu "satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan sistem perwakilan berimbang"¹⁷⁴⁾. Sistem ini ialah "sistem di mana persentase kursi di Badan Perwakilan Rakyat yang dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, disesuaikan dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik itu"¹⁷⁵⁾. Dengan kata lain, "sistem ini merupakan metode transfer suara pemilih di kursi parlemen sesuai dengan proporsi perolehan suara pemilih"¹⁷⁶⁾. Misalnya, jumlah suara pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum adalah 10.000.000 orang, dan jumlah kursi di Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan 100 kursi, hal ini berarti untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 100.000. Pembagian kursi di Dewan Perwakilan Rakyat ini tergantung kepada beberapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilihan umum itu.

Secara umum mekanisme sistem pemilihan proporsional diterapkan dengan cara kerja sebagai berikut:

- a. menentukan alokasi jumlah kursi pada satu daerah pemilihan (provinsi);
- b. menentukan besarnya kuota untuk menentukan berapa suara yang dibutuhkan partai politik agar mendapat satu kursi di parlemen. Besarnya kuota ini bergantung pada jumlah penduduk dan jumlah kursi yang diperebutkan¹⁷⁷⁾.

Sistem proporsional dapat digunakan dalam berbagai variasi, tetapi dalam praktek ada dua metode yang utama, yaitu: 1) *Hare System (Single Transferable Vote)* dan 2) *List System (List Proporsional Representative)*.

¹⁷⁴⁾ Miriam Budiardjo, *Dasar...*, *op.cit*, hlm. 461.

¹⁷⁵⁾ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...*, *op.cit*, hlm. 338.

¹⁷⁶⁾ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi...*, *op.cit*, hlm. 339.

¹⁷⁷⁾ A.A.G.N. Dwipayana, "Mengenal Beberapa Sistem Pemilu", dalam www.simputangerang.org, diunduh 20 Oktober 2008.

a. *Hare System (Single Transferable Vote)*

Hare System (Single Transferable Vote) adalah pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya dari daerah yang bersangkutan. Jumlah imbangan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya, demikian seterusnya. Sebagai contoh dari *Hare System (Single Transferable Vote)* sebagai berikut:

Jumlah suara yang dibutuhkan untuk dapat terpilih sebagai wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat adalah 10.000 suara. Calon-calon dari partai politik X mendapat suara sebagai berikut: A untuk daerah I mendapat 19.000 suara, B untuk daerah II mendapat 9.000 suara, C untuk daerah III mendapat 7.600 suara dan D untuk daerah IV mendapat 5.000 suara. Apabila didasarkan kepada imbangan suara 10.000, maka partai politik X yang terpilih hanyalah calon A dari daerah I, sedangkan calon-calon lain tidak memenuhi jumlah imbangan suara. Tetapi karena dipraktekkan *Hare System*, maka kelebihan suara dari A sebanyak 9.000 dapat dipindahkan kepada calon B, sehingga calon B juga terpilih, karena B akan memperoleh 18.000 suara, kelebihan 8.000 dari B dapat pula dipindahkan kepada C, sehingga C akan memperoleh 15.000 suara yang berarti masih ada lebihnya 5.000 suara dan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya yaitu D, sehingga akhirnya D juga terpilih, sebab jumlah suaranya menjadi 10.000, sesuai dengan jumlah imbangan suara yang diperlukan¹⁷⁸⁾.

Hare System (Single Transferable Vote) ini memungkinkan semua calon akan dapat terpilih, sehingga penggabungan suara ini juga memungkinkan partai politik yang kecil akan mendapat kursi di Dewan Perwakilan Rakyat yang semula tidak mencapai jumlah imbangan suara yang ditentukan. Apabila menggunakan *Hare System (Single Transferable Vote)* ini tidak akan ada suara yang hilang, sehingga melalui sistem ini dapat dikatakan sangat demokratis, karena ada jaminan bahwa setiap suara yang diberikan akan ada wakilnya di Badan

¹⁷⁸⁾ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar..., *op.cit.*, hlm. 339-340.

Perwakilan Rakyat, sedangkan konsekuensi logis dari *Hare System (Single Transferable Vote)* ini, penghitungan suara membutuhkan kecermatan dan ketelitian karena terlalu rumit.

b. *List System (List Proporsional Representative)*

List System (List Proporsional Representative) adalah suatu model pemilihan di mana pemilih diminta memilih di antara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum. Penerapan sistem *List System* ini sangat disenangi oleh partai politik kecil, karena adanya kemungkinan penggabungan suara, sehingga partai politik kecil mendapat kursi di Dewan Perwakilan Rakyat.

Melalui sistem proporsional tidak ada suara yang hilang, karena sering dikatakan bahwa sistem tersebut sangat demokratis, sehingga "sistem proporsional banyak dinilai lebih demokratis karena lebih akomodatif terhadap beragam aspirasi yang ada di masyarakat"¹⁷⁹⁾. Hal ini juga karena adanya jaminan bahwa setiap suara yang diberikan akan ada wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat. Semua partai politik akan mendapatkan kursi di lembaga perwakilan rakyat yang tidak ditentukan berdasarkan daerah, sehingga sistem ini mengakibatkan lembaga perwakilan rakyat bersifat nasional. Di samping lebih demokratis, maka "keuntungan lain sistem proporsional adalah dianggap representatif, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum"¹⁸⁰⁾. Menurut Sri Soemantri, "sistem pemilihan proporsional ini adalah sistem pemilihan umum yang menentukan wilayah negara dalam dasarnya sebagai satu distrik pemilihan, karena segenap suara pemilih

¹⁷⁹⁾ Hendarmin Ranadireksa, *Visi...*, *op.cit*, hlm. 175.

¹⁸⁰⁾ Miriam Budiardjo, *Dasar...*, *op.cit*, hlm. 467.

mendapat kesempatan untuk dihitung secara nasional, bilamana suara yang didapat dalam suatu daerah”¹⁸¹).

Melalui sistem proporsional ini terdapat kekurangan yang mungkin terjadi yaitu penghitungan suara yang sangat rumit dan akan membutuhkan dana yang besar, partai politik besar tidak senang melalui sistem proporsional ini. Para pemilih akan memilih partai politik bukan calon perseorangan seperti sistem distrik, akibatnya, para pemilih tidak mengetahui siapa yang sebenarnya wakil yang akan duduk Dewan Perwakilan Rakyat, kekuasaan partai politik sangat besar (karena partai politiklah yang menentukan siapa-siapa calon partai politik untuk pemilihan umum itu). Di samping itu, juga ada kecenderungan bertambahnya partai politik dan perpecahan sebagai akibat ambisi perorangan yang ingin duduk sebagai pimpinan partai politik.

Dalam penerapannya di Indonesia sistem proporsional (sistem daftar) ini terdiri dari dua bentuk. Bentuk *pertama* adalah sistem daftar tertutup, pada sistem ini para pemilih hanya memilih partai politik peserta pemilihan umum dan tidak bisa memilih calon anggota legislatif. Sistem daftar tertutup ini calon anggota legislatif ditentukan dengan cara diurutkan secara sepihak oleh partai politik yang bersangkutan, sehingga calon anggota legislatif dicalonkan oleh partai politik. *Kedua*, adalah sistem daftar terbuka. Dalam sistem daftar terbuka ini para pemilih tidak hanya memilih partai politik, tetapi juga memilih calon anggota legislatif, karena partai politik tidak menentukan dan mengurutkan calon anggota legislatif secara sepihak. Para pemilih secara bebas memilih calonnya sesuai dengan kehendak hati nuraninya calon dan partai politiknya.

¹⁸¹) Sri Soemantri Martosoewignjo, Partai Politik..., *Op.cit*, hlm. 39.

BAB III

PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI BEBERAPA NEGARA

A. Negara Amerika Serikat

Amerika Serikat memperoleh kemerdekaan pada tanggal 4 Juli 1776, tetapi konstitusinya baru ditetapkan tanggal 17 September 1787 dan dinyatakan berlaku tanggal 2 Juli 1788.¹⁸²⁾ Hal ini karena, ”konstitusi Amerika Serikat diambil dari Konvensi Federal tahun 1787 yang dirancang oleh 13 (tiga belas) negara bagian (cikal bakal yang mendirikan Negara Amerika Serikat), dan sampai sekarang telah mengalami 27 (dua puluh tujuh) kali amandemen”.¹⁸³⁾ Menurut Moris, ”agar penggunaan ketentuan mengenai amandemen dipergunakan dengan penuh kearifan dan kehati-hatian (*prudently*)”¹⁸⁴⁾. Melalui beberapa kali amandemen, maka sekarang, ”Amerika Serikat merupakan Negara Republik yang berbentuk federal dengan 50 Negara Bagian”¹⁸⁵⁾.

Sistem ketatanegaraan Amerika Serikat tidak terlepas dari sistem pemerintahan yang dipergunakan, yaitu sistem pemerintahan presidensial yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pertanggungjawaban pimpinan negara kepada para pemilih dilakukan melalui dua saluran:
 - a. Pemilihan umum untuk memilih Presiden (empat tahun sekali).

¹⁸²⁾ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Persepsi Op.cit*, hlm. 10.

¹⁸³⁾ *Ibid.* hlm. 89.

¹⁸⁴⁾ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.

2.

¹⁸⁵⁾ Samuel C. Petterson & Anthony Mughan, *Senates: Bicameralism In The Contemporary Word*, Ohio State University, Ohio, 1999, hlm. 342. Lihat juga Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 54.

- b. Pemilihan umum untuk memilih anggota-anggota Kongres dan sepertiga anggota Senat (dua tahun sekali).
2. Pertanggungjawaban kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden.
 3. Adanya waktu yang pasti untuk menyelenggarakan pemilihan umum (misalnya pemilihan umum Presiden yang diadakan pada setiap bulan November empat tahun sekali).

Semua kekuasaan legislatif menurut konstitusi harus ditetapkan oleh Kongres, dan Kongres terdiri dari Senat sebagai Majelis Tinggi dan *the House of Representatives* (DPR) sebagai Majelis Rendah. *All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of Senate and House of Representatives*¹⁸⁶⁾. Jadi, *the House of Representative* dan Senat ini bergabung (*join session*) di dalam Kongres dan menjalankan kekuasaan legislatif. *The House of Representatives* (DPR) dan Senat dipilih oleh rakyat secara langsung dengan sistem distrik. Sistem pemilihan pejabat publik seperti pemilihan anggota Kongres sangat kompleks, karena dipengaruhi oleh budaya dan hukum yang dibuatnya. *"The system used for choosing public officials in the United State call for an enormous investment of time, effort, and money. No. other country so emphasizes its nomination and election devices. Rooted in law and in custom, American practices are exceedingly complex"*¹⁸⁷⁾.

The House of Representatives merupakan Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat sebagai kamar kedua dalam sistem bikameral yang dikenal di Amerika Serikat. *The House of Representatives* merupakan kamar kedua atau Majelis Rendah dalam model parlemen Amerika Serikat, sehingga *"The lower*

¹⁸⁶⁾ Article I, Section 1 The Constitution of the United States of America.

¹⁸⁷⁾ William J. Keefe dan Morris S. Ogul, *The American Legislative Process*, New Jersey, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2001, hlm. 110.

*Houses of the state legislature served as models for the U.S. House*¹⁸⁸⁾, (DPR sebagai Majelis Rendah dari Badan Legislatif Negara sebagai model DPR Amerika Serikat). *The Constitutional Convention adopted without dissent the recommendation of its Committee of Detail that qualifications for the electors of the House of Representatives "shall be the same ... as those of the electors in the several states of the most numerous branch of thier own legislatures*¹⁸⁹⁾, (Konvensi Konstitusi diadopsi tanpa perbedaan rekomendasi Komite atas kelompok bahwa kualifikasi untuk pemilih dari DPR "harus sama ... sebagai orang-orang dari pemilih di beberapa negara bagian cabang yang paling banyak legislatif mereka sendiri). *The House of Representatives is the lower chamber in the bicameral legislature known collectively as Congress dan the House of Representatives merupakan wakil-wakil rakyat yang menggambarkan kepentingan nasional. The House of Representatives shall be composed of members chosen every second year by the people of the several states, and the electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the state legislature*¹⁹⁰⁾, (Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari para anggota yang dipilih setiap tahun kedua oleh rakyat di beberapa Negara Bagian, dan para pemilih di setiap Negara Bagian harus memenuhi persyaratan yang diperlukan untuk menjadi pemilih bagi Cabang dari Badan Legislatif Negara Bagian yang terbanyak). Hal ini meskipun *The House of Representatives* sebagai Majelis Rendah, tetapi paling dekat dengan rakyat. *"The framers of the U.S. Constitution intended the House of Representatives to be the branch of*

¹⁸⁸⁾ Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, U.S. Elections Volume II, Sixt Edition, CQ Press, Washington DC, 2010, hlm. 923.

¹⁸⁹⁾ Rhodes Cook, *How Congress Gets Elected*, CQ Press, A Division of Congressional Quarterly, Washington DC, 2000, hlm. 3.

¹⁹⁰⁾ Article I, Section 2, Paragraph 1, The Constitution of the United States of America.

government closest to the people"¹⁹¹⁾, (Para perumus Konstitusi AS dimaksudkan DPR menjadi cabang pemerintah yang paling dekat dengan rakyat).

Anggota *the House of Representatives* terdiri dari 435 anggota yang masing-masing mewakili sebuah distrik di Kongres untuk masa jabatan dua tahun, sehingga anggota *the House of Representatives* dipilih dalam pemilihan umum setiap dua tahun oleh rakyat tiap-tiap Negara Bagian. Setiap Negara Bagian, diwakili sebanyak yang seimbang dengan jumlah penduduknya atau dapat juga dikatakan jumlah kursinya dibagi berdasarkan jumlah penduduk tiap Negara Bagian. "*House members today are elected by plurality, with victory going to candidate winning the largest share of the votes*"¹⁹²⁾, (Anggota DPR saat ini dipilih oleh rakyat, dengan calon yang menang dari suara yang terbesar).

Dalam pelaksanaan pemilihan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam *the House of Representatives*, wilayah negara dibagi menjadi daerah-daerah pemilihan dengan ketentuan masing-masing daerah pemilihan hanya diwakili seorang (sistem distrik). Hal ini berarti, banyaknya distrik pemilihan sama dengan jumlah kursi dalam *the House of Representatives* yang diperebutkan, dan banyaknya daerah-daerah pemilihan ditentukan dalam konstitusi. Menurut Pasal 1 ayat (2) "... *the number of Representatives shall not exceed one for every thirty thousand, but each State shall have at least one Representative; and until such enumeration shall be made, the State of New Hampshire shall be entitled to chuse three, Massachusetts eight, Rhode-Island and Providence Plantations one, Cunnecticut five, New York six, New Jersey four, Pennsylvania eight, Delaware one, Maryland six, Virginia ten, North Carolina five, South Carolina five, and*

¹⁹¹⁾ John L. Moore, *Elections A to Z, Second Edition*, CQ Press A Division of Congressional Quarterly Inc. Washington DC, 2003, hlm. 212.

¹⁹²⁾ *Ibid*, hlm. 213.

*Georgia three*¹⁹³⁾ (“...Jumlah Wakil Rakyat tidak boleh lebih dari satu untuk setiap tiga puluh ribu orang, tetapi setiap Negara Bagian akan mempunyai paling sedikit satu Wakil Rakyat; dan sampai dilakukannya penghitungan demikian. Negara Bagian New Hampshire berhak untuk memilih tiga orang, Massachusetts delapan, Rhode Island dan Providence Plantations satu, Connecticut lima, New York enam, New Jersey empat, Pennsylvania delapan, Delaware satu Maryland enam, Virginia sepuluh, North Carolina lima, South Carolina lima dan Georgia tiga).

Sebenarnya Konstitusi Amerika Serikat tidak menetapkan pembagian 435 distrik untuk seluruh wilayah Amerika Serikat. Akan tetapi, untuk mendasari kenapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*the House of Representatives*) Amerika Serikat adalah 435 orang, sebagai representasi dari 435 distrik yang tersebar di 50 Negara Bagian. Hal ini, tentu saja jumlah distrik di setiap Negara Bagian sangat dipengaruhi oleh jumlah penduduk negara tersebut¹⁹⁴⁾. Dengan sistem pemilihan umum anggota *the House of Representatives* yang memakai sistem total distrik, maka calon legislatif yang telah memenangkan konvensi di tingkat partai harus berusaha keras untuk meraih simpatisan sekitar 30.000-an penduduk distrik tersebut. Artinya, calon legislatif harus berjuang sendiri sehingga jumlah suara yang didapatnya merupakan angka realita dukungan sesungguhnya.

Untuk menjadi anggota *the House of Representatives* harus berumur dua puluh lima tahun, setelah tujuh tahun menjadi warga negara Amerika Serikat dan pada saat terpilih harus tinggal di negara bagian tempat dia dipilih, yaitu Pasal 1 ayat (2) paragraf kedua, adalah “*no. person shall be a representative who shall*

¹⁹³⁾ Article I, Section 2, Paragraph 3, The Constitution of the United States of America.

¹⁹⁴⁾ www.kompasiana.com, diunduh 16 April 2011.

*not have attained to the age of twenty five years, and been seven years a citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an inhabitant of that state in which he shall be chosen*¹⁹⁵⁾. Selanjutnya adalah dalam hal seorang anggota *the House of Representatives* meninggal dunia atau mengundurkan diri sebelum akhir masa dua tahun, maka diadakan pemilihan khusus untuk mengisi kekosongan tersebut. Ketentuan mengenai kekosongan jabatan anggota *the House of Representatives* akibat meninggal dunia atau mengundurkan diri diatur dalam Pasal 1 ayat (2) paragraf keempat, yaitu: *”when vacancies happen in the representation from any state, the executive authority thereof shall issue writs of election to fill such vacancies”*¹⁹⁶⁾. Pemilihan khusus untuk mengisi kekosongan anggota perwakilan tersebut diadakan oleh gubernur Negara Bagian yang mewakili Negara Bagiannya.

The Senate yang merupakan majelis tinggi yang dikenal dalam parlemen bikameral pada Kongres Amerika Serikat. Menurut Pasal 1 ayat (3) paragraf pertama menyatakan: *”the Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state, (chosen by the Legislature thereof), for six years; and each Senator shall have one vote”*¹⁹⁷⁾. Pernyataan Pasal 1 ayat (3) paragraf pertama Konstitusi Amerika Serikat menunjukkan bahwa para anggota Senat (senator) harus dipilih (*chosen*) oleh Badan Legislatif Negara Bagian di masing-masing Negara Bagian.

Pada awalnya mekanisme pemilihan anggota-anggota Senat tidak dilakukan secara langsung, melainkan bertingkat. Rakyat masing-masing Negara

¹⁹⁵⁾ Article I, Section 2, Paragraph 2, The Constitution of the United States of America.

¹⁹⁶⁾ Article I, Section 2, Paragraph 4, The Constitution of the United States of America.

¹⁹⁷⁾ Article I, Section 3, Paragraph 1, The Constitution of the United States of America.

Bagian melakukan pemilihan umum untuk memilih anggota Badan Legislatif Negara Bagian, kemudian Badan ini melakukan pemilihan di antara anggota-anggotanya untuk diutus menjadi anggota Senat di Kongres. Selanjutnya mekanisme ini mengalami perubahan di dalam Amandemen XVII Konstitusi Amerika Serikat yang menegaskan bahwa para anggota Senat tersebut harus dipilih melalui pemilihan umum (*election*) oleh rakyat masing-masing Negara Bagian¹⁹⁸), sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) paragraf pertama tersebut.

Anggota Senat berasal dari dua Senator untuk setiap Negara Bagian yang dimulai tahun 1913¹⁹⁹), yang dipilih secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*) masing-masing Negara Bagian. Masa jabatan Senator untuk waktu 6 tahun yang masing-masing Senator memiliki satu suara. Masa jabatan Senator ini ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) paragraf kedua, yaitu: "*immediately after they shall be assembled in consequence of the first election, they shall be divided as equally as may be into three classes. The seats of the Senators of the first class shall be vacated at the expiration of the second year, of the second class at the expiration of the fourth year, and of the third class at the expiration of the sixth year; so that one third may be chosen every second year...*"²⁰⁰) (segera setelah mereka bersidang menyusul pemilihan pertama, mereka akan dibagi serata mungkin ke dalam tiga kelas. Kedudukan Senator kelas satu akan dikosongkan sehabis tahun kedua, kelas kedua sehabis tahun keempat dan kelas ketiga sehabis tahun keenam, sehingga sepertiga jumlahnya dapat dipilih tiap tahun kedua...).

¹⁹⁸) Hestu Cipto Handoyo, *op.cit.*, hlm. 173.

¹⁹⁹) Peter Woll, *Constitutional Democracy*, Secon Edition, Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1986, hlm. 205, lihat juga Muchamad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010, hlm 40.

²⁰⁰) Article I, Section 3, Paragraph 2, The Constitution of the United States of America.

Senat Amerika Serikat merupakan Senat yang terdapat di dalam Negara yang berbentuk Federal dengan sistem Pemerintahan Presidensiil dengan beranggotakan seratus orang yang berasal dari 50 Negara Bagian, dan tiap Negara Bagian diwakilkan oleh dua Senator, sehingga anggota Senat berjumlah 100 Senator, tidak tergantung pada jumlah populasi penduduk. Dalam hal seorang anggota Senat meninggal dunia atau mengundurkan diri sebelum akhir masa enam tahun, maka tidak ada pemilihan yang secara khusus diadakan untuk mengisi kekosongan tersebut. Akan tetapi, gubernur Negara Bagian dapat menunjuk seseorang untuk mewakili menjadi Senator (pengangkatan sementara) yang kosong sampai pada pemilihan umum diadakan.

Anggota Senat tidak dimaksudkan sebagai wakil pemerintah Negara Bagian, tetapi sebagai wakil dari rakyat di Negara Bagian tersebut sebagai satu kesatuan organ politik. Seorang Senator yang mewakili Negara Bagian tidak dalam hubungan kemitraan (*partnership*) tetapi bersifat individual sehingga dapat memutuskan dengan pendapat pribadi Senator. Oleh karena itu, kegiatan di Senat cenderung kurang partisan dan lebih individualistis daripada di *the House of Representatives* (DPR). *The House of Representatives* (DPR) dalam parlemen Amerika Serikat dapat dianggap sangat representatif, karena paling dekat dengan pemilih atau rakyat.

Persyaratan untuk menjadi anggota Senat adalah berumur minimal tiga puluh tahun, telah menjadi warga negara Amerika Serikat selama sembilan tahun dan tinggal di Negara Bagian di mana dia mewakili pada saat dipilih. Ketentuan mengenai persyaratan untuk menjadi anggota senat diatur dalam Pasal 1 ayat (3) paragraf 3, yaitu: "*no person shall be a Senator who shall not have attained to the age of thirty years, and been nine years a citizen of the United States, and who*

*shall not, when elected, be an inhabitant of that state for which he shall be chosen*²⁰¹⁾.

Sebagaimana dijelaskan, bahwa baik anggota Senat dan anggota *the House of Representatives* sama-sama dipilih secara langsung oleh pemilih warga negaranya, namun perbedaan cara pemilihan di antara keduanya menimbulkan perbedaan komposisi keterwakilan. Jumlah dua Senator tiap Negara Bagian menimbulkan ketidaksederajatan komposisi perwakilan (*incongruent*). Satu Negara Bagian yang populasinya 50% diwakili oleh dua orang Senator seperti halnya Negara Bagian yang populasinya hanya 10% dari populasi secara keseluruhan. Komposisi anggota Senat sangat mungkin berbeda dengan komposisi anggota *the House of Representatives*. Partai mayoritas di Senat pada saat yang sama belum tentu juga mayoritas di *the House of Representatives*.

Pemilihan anggota Kongres yang tidak terjadi bersamaan dengan pemilihan presiden yang kemudian disebut dengan ”pemilu paruh waktu”, karena terjadinya di pertengahan masa jabatan presiden²⁰²⁾.

Negara-negara dengan demokrasi yang menjadi pedomannya, maka ”*in a democratic system of government, few issue are more important than representation and electoral accountability. This is why, when studying the factors influencing voting patterns in the U.S. Congress, it is necessary to identify the effect that constituency, ideology and party affiliation have on legislative behavior*²⁰³⁾, (Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, isu yang lebih penting merupakan pemilihan yang representasi dan akuntabilitas. Inilah sebabnya, ketika

²⁰¹⁾ Article I, Section 3, Paragraph 3, The Constitution of the United States of America.

²⁰²⁾ www.suhendro.blogs/PEMILU_USA, diunduh 17 Juli 2011.

²⁰³⁾ Jamie L. Carson, “Electoral Accountability, Party Loyalty, and Roll-Call Voting in the U.S. Senate”, dalam Nathan W. Monroe et-al, *Why Not Parties? Party Effects in The United States Senate*, The University of Chicago Press, Chicago, 2008, hlm. 23.

mempelajari faktor yang mempengaruhi pola-pola suara di Kongres AS, perlu untuk mengidentifikasi efek konstituensi, ideologi dan afiliasi partai pada perilaku legislatif). Pendapat ini yang kemudian dalam sistem politik Amerika Serikat hanya dengan dua partai politik, yaitu Partai Demokrat dan Partai Republik, sehingga sistem kepartaian menganut sistem dwipartai. Ada dua partai yang menentukan sistem politik dan pemerintahan Amerika Serikat yaitu Partai Demokrat dan Partai Republik. Dalam setiap pemilihan umum, kedua partai ini saling memperebutkan jabatan-jabatan politik.

Penyelenggaraan pemilihan umum (baik pemilu anggota *the House of Representatives* maupun Senator) ditentukan di setiap Negara Bagian oleh badan legislatifnya masing-masing. Begitu juga waktu, tempat dan cara penyelenggaraan pemilihan umum oleh badan legislatifnya masing-masing Negara Bagian. Mengenai waktu untuk menyelenggarakan pemilihan umum adalah bersamaan di setiap Negara Bagian. Selanjutnya Kongres sesuai dengan kewenangan yang diberikan dalam Konstitusi dapat setiap saat membuat atau mengubah waktu, tempat dan cara penyelenggaraan pemilihan umum dengan Undang-Undang. Ketentuan mengenai cara, tempat dan cara penyelenggaraan pemilihan umum Senator dan anggota *the House of Representatives* dalam Konstitusi, yaitu: "*the times, places, and manner of holding elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each state by the legislature thereof; but the Congress may at any time by law make or alter such regulations, (except as to the places of choosing Senators)*"²⁰⁴. Selanjutnya mengenai penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum, maka masing-masing Kamar dalam Kongres yang akan menjadi

²⁰⁴) Article I, Section 4, Paragraph 1, The Constitution of the United States of America.

wasitnya, ”*each House shall be the judge of the elections...*”²⁰⁵). Hal ini berbeda di Indonesia, mengenai penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum yang tidak mengenal lembaga khusus menangani sengketa perselisihan hasil pemilihan umum.

Faktor yang sangat mempengaruhi pelaksanaan pemilihan umum legislatif di Amerika Serikat adalah besarnya dana yang dikeluarkan oleh tiap-tiap kandidat legislatif. Kandidat dapat menghabiskan uang untuk dapat melakukan siaran berkampanye, tetapi tidak semua Negara Bagian membolehkannya. Oleh karena itu, biaya kampanye untuk pemilu legislatif di Amerika Serikat mencapai miliaran dollar²⁰⁶), sehingga tidak diragukan lagi bahwa uang pada pemilu Amerika Serikat adalah hal yang paling menentukan, karena kubu mana yang paling banyak dana kampanyenya maka ia memiliki peluang lebih besar untuk menang²⁰⁷).

Oleh karena itu, dengan mengikuti pemilihan umum untuk jabatan federal (jabatan presiden, senator dan dewan perwakilan rakyat adalah jabatan federal) di Amerika Serikat mengharuskan para kandidat untuk mengumpulkan sejumlah uang untuk mendanai kampanye mereka, dan pengumpulan serta pengeluaran uang tersebut diatur oleh Pemerintah Amerika Serikat²⁰⁸). Kampanye untuk pemilihan umum pejabat-pejabat ini diatur oleh Undang-Undang Federal, yang juga menentukan bagaimana berkampanye dan dapat mengumpulkan dana, dari siapa dan seberapa banyak. Undang-Undang pembiayaan kampanye federal dipisahkan dari Undang-Undang Negara Bagian yang mengatur pemilihan umum

²⁰⁵) Article I, Section 5, Paragraph 1, The Constitution of the United States of America.

²⁰⁶) www.voi.co.id, diunduh 26 Maret 2011.

²⁰⁷) www.voi.co.id, diunduh 23 Oktober 2010.

²⁰⁸) Jan Witold Baran, “Bagaimana Pembiayaan Pemilu AS Tahun 2008”, dalam *Jurnal USA*, Vol. 12. No. 10, versi bahasa Indonesia, hlm. 40.

untuk pejabat Negara Bagian dan Lokal seperti Gubernur, Walikota atau anggota badan pembuat Undang-Undang Negara Bagian. Karena itu, seorang kandidat untuk jabatan federal harus mematuhi Undang-Undang Federal yang agak kompleks²⁰⁹).

Pada tingkat federal, masing-masing dua partai tersebut (Partai Demokrat dan Partai Republik) memiliki sebuah komite nasional (Komite Nasional Demokrat dan Komite Nasional Republik) yang bertindak sebagai penghubung untuk kegiatan penggalangan dana dan kampanye. Komposisi setiap komite berbeda untuk masing-masing partai, tetapi mereka terdiri dari wakil-wakil dari Negara Bagian dan organisasi afiliasinya. Komite nasional tidak memiliki kekuatan untuk mengarahkan kegiatan anggota partai. Kedua partai juga memiliki komite kampanye terpisah yang bekerja untuk memilih calon pada tingkat tertentu.

Hal ini, misalnya dalam pemilihan presiden, seorang kandidat presiden harus menunjuk suatu organisasi kampanye, yang disebut komite politik (*Political Action Committees/PAC*), begitu juga terhadap kandidat anggota Kongres. Komite politik harus memiliki bendahara dan terdaftar di Komisi Pemilu Federal (*Federal Election Commission*). Komisi Pemilu Federal (*Federal Election Commission*) hanya mengawasi dan menjalankan Undang-Undang finansial kampanye, karena dana kampanye pemilihan umum selalu menjadi isu kontroversial dalam politik Amerika Serikat. Komisi Pemilu Federal (*Federal Election Commission*) ini tidak melaksanakan pemilihan umum, proses pendaftaran pemilih, pelaksanaan pengumpulan suara dan penghitungan suara menjadi tanggung jawab pejabat pemilihan umum negara bagian dan lokal. Jadi, Komisi Pemilu Federal (*Federal*

²⁰⁹ *Ibid*, hlm. 40-41.

Election Commission) yang dibuat tahun 1975 hanya untuk mengurus dan menegakkan hukum keuangan kampanye.

Para kandidat, partai politik harus mendaftarkan komite mereka sendiri kepada Komisi Pemilu Federal (*Federal Election Commission*). ”*Within 15 days after an individual becomes a candidate, he or she must designate a principal campaign committee. This designation is made by filing either a statement of candidacy or a letter with the same information (A candidate required to file electronically cannot designate a principle campaign committee with a written letter but must instead file form 2)*”²¹⁰, (dalam waktu 15 hari setelah seorang individu menjadi calon, ia harus menunjuk komite kampanye utama. Penunjukan ini dibuat dengan mengajukan baik pernyataan pencalonan (FEC formulir 2) atau surat dengan informasi yang sama (calon diperlukan untuk fail elektronik tidak dapat menunjuk sebuah komite prinsip kampanye dengan sebuah surat yang ditulis melainkan harus bentuk fail 2).

Di samping itu, kelompok warga dapat membentuk sebuah komite politik termasuk individu dari perusahaan, persatuan buruh atau asosiasi perdagangan, juga komite aksi politik juga harus didaftar di Komisi Pemilu Federal (*Federal Election Commission*). Setelah terdaftar, komite politik mulai dapat mengumpulkan dana kampanye. Semua dana tersebut, juga biayanya harus dicantumkan di dalam laporan yang diserahkan kepada Komisi Pemilu Federal (*Federal Election Commission*) berdasarkan laporan bulanan atau tiga bulanan. Semua donasi bagi kandidat federal atau komite politik yang berasal dari perseorangan atau komite harus terdaftar di Komisi Pemilu Federal (*Federal*

²¹⁰ Dorothy Yeager, *Federal Election Commission Campaign Guide, Congressional Candidates and Committees*, Washington DC, April 2008, hlm. 5-6.

Election Commission). Perusahaan atau serikat buruh dilarang memberikan kontribusi secara langsung, meskipun badan hukum ini dapat mensponsori komite politik yang mengumpulkan uang dari perseorangan. Kontribusi dalam bentuk tunai yang berjumlah lebih dari \$100 kepada komite politik adalah ilegal, begitu juga dengan kontribusi dari perseorangan yang dianggap warga asing, yaitu bukan warga negara yang belum diakui secara resmi di Amerika Serikat (*The Foreign Agents Registration Act* (FARA) 1966). Namun warga negara asing yang diakui sebagai penduduk tetap (*permanent resident*) dapat memberikan kontribusi, meskipun mereka tidak dapat memilih dalam pemilihan umum.

Hasil pemilihan umum tahun 2008 dengan jumlah anggota *the House of Representative* sebanyak 435 kursi diperoleh Partai Demokrat berhasil menjadi kubu mayoritas dengan memperoleh 257 kursi, adapun Partai Republik mendapat 178 kursi. Di Senat Partai Demokrat memiliki 57 kursi dengan dua kursi dari kubu independen yang mendukung, sementara itu Partai Republik hanya memperoleh 41 kursi di Senat.

Hak pilih diberikan kepada warga negara Amerika Serikat yang telah berumur 18 tahun yang tidak membedakan ras, jenis kelamin, asas asul, kekayaan untuk memilih anggota Kongres. Pengecualian bagi mereka yang dilarang untuk ikut dalam pemilihan adalah terhadap orang-orang dihukum karena dicabut hak-haknya dan ada juga di beberapa Negara Bagian terhadap mantan penjahat²¹¹⁾.

Kelayakan individu untuk pemungutan suara diatur dalam undang-undang dan juga diatur di tingkat Negara Bagian. Konstitusi tidak memberikan ketentuan yang jelas tentang hak pilih warga negaranya dalam pemilihan umum,

²¹¹⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_the_United_States, diunduh 12 Juli 2011.

akan tetapi diatur dalam Undang-Undang organik dan ketentuan di tiap Negara Bagian masing-masing. Sesuai dengan Konstitusi yang tidak membedakan ras, warna kulit, asal usul, jenis kelamin, maka hak pilih tidak didasarkan pada ras atau warna kulit, jenis kelamin dan bagi warga yang telah berusia 18 tahun atau lebih mempunyai hak pilih yang sama. Di luar kualifikasi dasar adalah tanggung jawab dari legislatif Negara Bagian untuk mengatur persyaratan pemilih. Di beberapa Negara Bagian telah menetapkan persyaratan bagi penjahat yang dihukum tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Setiap Negara Bagian kecuali Dakota Utara mensyaratkan bahwa warga negara yang ingin memilih harus terdaftar. Beberapa negara memungkinkan warga untuk mendaftar dan untuk memilih pada hari yang sama dalam pemilihan umum. Pada umumnya, pemilih harus mendaftar di kantor-kantor negara untuk memilih, tetapi pada pertengahan 1990-an upaya dilakukan oleh pemerintah federal untuk membuat pendaftar lebih mudah mendaftar dalam upaya untuk meningkatkan suara. Undang-Undang Registrasi Pemilihan Nasional tahun 1993 (*The National Voter Registration Act of 1993*) telah memberikan kemudahan dalam proses pendaftaran pemilih dengan menyediakan layanan pendaftaran secara seragam melalui pendaftaran pusat melalui pembuatan SIM, sekolah, perpustakaan dan registrasi e-mail.

Mengenai terjadinya perselisihan dari hasil penghitungan suara dalam pemilihan umum, Kongres membentuk Komisi Pemilihan Umum yang diberi nama *The Electoral Commission*²¹²). Jadi, Komisi Pemilihan Umum (*The Electoral Commission*) adalah badan yang bersifat sementara (temporer) yang

²¹²) [http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_Commission_\(United_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_Commission_(United_States)), diunduh: 22 Juli 2011.

dibuat oleh Kongres untuk menyelesaikan sengketa pemilihan umum. Komisi Pemilihan Umum (*The Electoral Commission*) ini beranggotakan lima belas anggota, yang terdiri dari lima wakil dari DPR (*House of Representatives*), lima wakil dari Senator dan lima hakim Mahkamah Agung.

B. Negara Perancis

Pasal 1 Konstitusi Perancis 1958, Perancis adalah sebuah negara yang berbentuk Republik Demokratik, yang berkedaulatan berasal dari rakyat. Semua warga negara sama dihadapan hukum yang tidak membedakan asal usul, ras atau agama warga negara itu. Sebagai suatu Negara Republik Demokratik, Perancis mempunyai prinsip "kemerdekaan, persamaan, dan persaudaraan" (*Liberte, Egalite, et Fraternite*). Prinsip pemerintahannya adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*It is ruled by the principle of government of the people, by the people and for the people*)²¹³).

Berdasarkan Pasal 2 Konstitusi Perancis 1958, maka *according to article 3, sovereignty belongs to the nation and is exercised by the people. This is repeated in article 3 of the 1958 constitution, and, indeed, it forms its basis, for that text originates from referendum*²¹⁴). Jadi, dalam Pasal 3 Konstitusi Perancis, bahwa Republik Perancis mempunyai kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan melalui wakil-wakilnya dan referendum. Prinsip yang dianutnya adalah pemerintahan rakyat dan untuk rakyat yang dilaksanakan melalui perwakilan, yaitu Parlemen. Setiap warga negara Perancis baik laki-laki maupun perempuan yang telah dewasa mempunyai hak pilih, hak sipil dan hak politik

²¹³) Title I, Article 2 Constitution of the French Republic of 4 October 1958.

²¹⁴) John Bell, *French Constitution Law*, Clarendon Press, Oxford, 2001, hlm. 66-67.

yang dapat dilakukan secara universal, persamaan dan rahasia. Hak-hak inilah yang dijamin dalam konstitusi dan merupakan bagian asas dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Sebagai negara demokrasi, terdapat beberapa partai politik sebagaimana dikehendaki dalam Konstitusi 1958, Negara Perancis menganut sistem multi partai. Partai politik diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam berdemokrasi dan mendorong perlu pelaksanaan hak pilih dengan tetap menghormati prinsip kedaulatan dan demokrasi. Di samping itu, Undang-Undang juga menjamin kebebasan berpartisipasi yang adil bagi partai politik dan kelompok masyarakat dalam kehidupan demokrasi²¹⁵).

Sebagai wadah dari wakil-wakil rakyat yang dipilih, maka dalam sistem ketatanegaraan Perancis terdapat parlemen. Parlemen yang merupakan badan legislatif adalah suara kedaulatan rakyat.

The legislature, therefore, as the voice of popular sovereignty, was seen as the best guarantor of fundamental rights. Concomitantly, and most significantly from the standpoint of the development of constitutional control in continental Europe, there arose that hostility which in French ... has always been fostered against the notion that the acts of the superior organs and especially of the parliamentary assemblies, as representatives of national sovereignty.²¹⁶ (Legislatif, oleh karena itu, sebagai suara kedaulatan rakyat, dipandang sebagai penjamin terbaik hak-hak dasar. Bersamaan, dan yang paling signifikan dari sudut pandang pengembangan kontrol konstitusional di benua Eropa, ada muncul di Prancis ... selalu mendorong terhadap gagasan bahwa tindakan badan tinggi dan terutama dari majelis parlementer, sebagai wakil kedaulatan nasional).

Parlemen terdiri dari dua kamar yaitu *National Assembly* dan *Senate*. Konstitusi Perancis 1958 menganut "kedaulatan parlemen" (*parliamentary sovereignty*). Akan tetapi, Konstitusi Kelima Perancis 1958 ini menempatkan

²¹⁵) Title I, Article 4 Constitution of the French Republic of 4 October 1958.

²¹⁶) Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon Press, Oxford, 1989, hlm. 126.

kekuasaan eksekutif lebih kuat dibandingkan dengan kekuasaan parlemen, dan hal ini apabila dibandingkan dengan konstitusi sebelumnya (Konstitusi Republik Ketiga dan Republik Keempat)²¹⁷⁾. Ada dua prinsip utama yang dipergunakan dalam konstitusi 1958, yaitu: *pertama*, pembagian kekuasaan eksekutif dan legislatif, *kedua*, pemerintah (*Government*) bertanggung jawab kepada Majelis Nasional.

Sebagaimana diketahui, bahwa konstitusi 1958 atau konstitusi Republik kelima, lazim dinamakan konstitusi *de Gaulle*. Dikatakan konstitusi 1958 karena mulai berlaku tanggal 4 Oktober 1958, dan dikatakan konstitusi Republik kelima, karena sebelumnya pernah berlaku konstitusi Republik keempat. Selanjutnya dikatakan konstitusi *de Gaulle*, karena konstitusi ini dirancang oleh *de Gaulle*, ketika ia diminta menjadi Perdana Menteri (1 Juni 1958). Saat itu *de Gaulle* mengatakan bahwa ia bersedia menjadi Perdana Menteri, tetapi dengan syarat ia meminta kekuasaan luar biasa dari Parlemen, yaitu untuk mempersiapkan rancangan konstitusi baru. Selanjutnya rancangan tersebut disetujui oleh rakyat melalui suatu referendum tanggal 28 September 1958 dan mulai berlaku tanggal 4 Oktober 1958, sehingga teks Konstitusi diperkenalkan oleh Jenderal *Charles de Gaulle* mulai tanggal 4 Oktober 1958²¹⁸⁾.

Konstitusi 1958 mengenal 6 (enam) lembaga negara, yaitu:

1. Parlemen terdiri dari Majelis Nasional (*The National Assembly*) dan *Senate*.
2. Presiden Republik, yang dipilih untuk lima tahun.
3. Dewan Menteri (*Government*) dipilih oleh Perdana Menteri.

²¹⁷⁾ William G. Andrew dalam <http://translate.googleusercontent.com/>, Studi Legislatif Quartely, Vol.3. No. 3. (Agustus 1978), hlm. 465-506, diunduh 26 Agustus 2011.

²¹⁸⁾ Jean Carpentier & Francois Lebrun (Penerjemah: Tonny Pasuhuk, dkk), *Sejarah Perancis, Dari Zaman Prasejarah hingga Akhir Abad ke-20*, Gramedia, Jakarta, 2011. hlm. 384.

4. Mahkamah Agung (*Court of Cassation*).
5. Dewan Konstitusi (*The Constitutional Council*).
6. Dewan Sosial dan Ekonomi.

Menurut Pasal 24 Konstitusi Perancis 1958 bahwa Parlemen Perancis terdiri dari *National Assembly* dan *Senate*. *Senate* terdiri dari wakil-wakil rakyat yang dipilih secara tidak langsung oleh kesatuan-kesatuan yang dinamakan *Communals* dan *Departments* (bagian wilayah Negara Perancis yang di Indonesia mungkin bisa disamakan dengan provinsi, kabupaten/kota²¹⁹). *There are 321 senators who sit at the Palais du Luxembourg in Paris. They are indirectly elected by a college of mayors and local councillors*²²⁰. *The Senate, whose members shall not exceed three hundred and forty-eight, shall be elected by indirect suffrage. The Senate shall ensure the representation of the territorial communities of the Republic*²²¹) (Senat, anggotanya tidak boleh melebihi 348, yang harus dipilih dengan pemilihan tidak langsung. Senat harus menjamin representasi dari komunitas teritorial republik). Semua warga negara Perancis yang tinggal di luar negeri harus mempunyai wakil di Majelis Nasional (*National Assembly*) dan Senat (*Senate*).

Masa jabatan, jumlah anggota, persyaratan keanggotaan, pengisian anggota untuk sementara waktu dan orang-orang yang bisa mengisi keanggotaan yang kosong diserahkan pengaturannya kepada peraturan organik (*organic enactment*)²²²). Anggota Majelis Nasional (*National Assembly*) maupun anggota Senat (*Senate*) dipilih melalui pemilihan umum, dan pemilihan umum legislatif di

²¹⁹) B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit*, hlm. 174.

²²⁰) Catherine Elliot and Catherine Vernon, *French Legal System*, Pearson Education Limited, London, 2000.hlm. 26.

²²¹) Title IV, Article 24, Constitution of the French Republic of 4 October 1958.

²²²) Title IV, Article 25, Paragraph 1 and 2, Contitutional of the fifth French Republic of 4 October 1958.

Perancis berbeda dengan pemilihan umum legislatif di Indonesia. Pemilihan umum untuk legislatif di Perancis dilakukan setelah pemilihan umum Presiden. Hal ini membuat Presiden yang terpilih akan merasa khawatir apabila partai pendukungnya tidak mendapat mayoritas di parlemen.

Anggota *Senate* merupakan perwakilan unit-unit teritorial²²³⁾, dan juga wakil dari warga negara Perancis yang tinggal di luar negeri²²⁴⁾. Menurut Samuel C. Petterson dan Anthony Mughan menyebutkan bahwa *Senate* terdiri dari 321 kursi. 304 kursi untuk bagian-bagian dan 3 untuk teritori luar negeri (New Caledonia, Polynesia, Pulau Wallis dan Futuna), 2 untuk komunitas dengan kedudukan spesial (Mayotte dan Saint-Pierre-et Miquelon), serta 12 disediakan untuk rakyat Perancis yang hidup di luar negeri²²⁵⁾. 12 Senator ini yang mewakili sekitar 2.000.000 warga Perancis yang tinggal di luar negeri yang dipilih secara perwakilan proporsional (*proportional representative*) oleh 155 anggota *electoral college* dari perkumpulan orang-orang Perancis yang tinggal di luar negeri (*des Francais a l'etranger*)²²⁶⁾.

Menurut Undang-Undang Nomor 2003-696, bahwa pada pemilihan anggota Senat selanjutnya bertambah sesuai dengan Konstitusi 1958, yaitu tidak melebihi 348. Hal ini dikarenakan perkembangan zaman yang meningkatnya pertambahan jumlah penduduk secara bertahap. Oleh karena itu, berdasarkan hasil pemilihan anggota Senat pada tahun 2008 meningkat menjadi 341 Senator dan pemilihan Senator pada tahun 2011 meningkat menjadi 346 Senator. Pada pemilihan anggota Senat tahun 2011 separoh anggota Senat (tidak lagi sepertiga

²²³⁾ Menurut Title XII, Article 72, Paragraph 1, Constitution of the French Republic of 4 October 1958, unit-unit territorial terdiri dari Commune, Department dan Overseas Territory.

²²⁴⁾ Muchammad Ali Safa'at, *op.cit*, hlm. 52.

²²⁵⁾ Samuel C. Petterson dan Anthony Mughan (Ed.) *op.cit*, hlm. 25, lihat M. Ali Safa'at, *op.cit*, hlm. 52.

²²⁶⁾ <http://www.diplomatic.gouv.fr>. Diunduh 26 Agustus 2011.

anggota senator) akan dipilih ulang setiap tiga tahun. Anggota *Senate* (Senator) Perancis dipilih untuk masa jabatan enam tahun (*Senators are elected for a six-year term*)²²⁷⁾.

Anggota *Senate* dipilih secara tidak langsung dari setiap *Department* melalui *voting* di *electoral college* yang terdiri dari *Deputies Department*, *General Councillor Department*, dan delegasi dari *Municipal Council*. Jumlah wakil *Department* di *Senate* ditentukan berdasarkan jumlah populasi di *Department* tersebut²²⁸⁾. Anggota *electoral college* ini wajib untuk memilih anggota *Senate*. Anggota *Senate* juga dapat digolongkan berdasarkan partai politiknya di samping mewakili daerah-daerah. Dengan demikian, anggota *Senate* (Senator) dipilih melalui *Electoral College*.

Komposisi *Electoral College* yang memilih anggota *Senate*, yang meliputi *Deputies Department*, *General Councillor Department*, dan delegasi dari *Municipal Council*, memberikan keterwakilan yang besar terhadap daerah yang kecil secara keseluruhan yang populasinya hanya sekitar kurang dari sepertiga, tetapi memiliki suara di *Senate* lebih dari setengah, menurut Lijphart menggolongkannya sebagai *incongruent*²²⁹⁾. *Senate* di Perancis tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, tetapi Presiden Perancis hanya dapat membubarkan *National Assembly*.

Selanjutnya *National Assembly* yang terdiri dari wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat Perancis di dalam pemilihan umum secara langsung sesuai dengan jumlah penduduk warga negara. *The National Assembly has 577*

²²⁷⁾ <http://www.diplomatic.gouv.fr>. Diunduh 26 Agustus 2011.

²²⁸⁾ *Ibid*, hlm. 210.

²²⁹⁾ Arend Lijphart, *Pattern of Democracy Government Form and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999, hlm. 210, lihat juga M. Ali Safa'at, op.cit, hlm. 53.

*members and sits in the Palais Bourbon in Paris. Members of the National Assembly are directly elected by the voters in their parliamentary constituency*²³⁰). *Members of the National Assembly, whose number shall not exceed five hundred and seventy-seven, shall be elected by direct suffrage* (Majelis Nasional yang jumlahnya tidak melebihi 577 akan dipilih dengan pemilihan langsung)²³¹).

Anggota *National Assembly* dipilih untuk masa jabatan lima tahun, tetapi dapat lebih singkat jika ada pembubaran oleh Presiden. Anggota *National Assembly* sebanyak 577 wakil (*deputies*) dipilih secara langsung oleh pemilih dengan suara mayoritas absolut²³²). Presiden *National Assembly* dipilih untuk setiap periode masa jabatan, sedangkan Presiden *Senate* dipilih setiap sebagian anggotanya terpilih²³³). Sebanyak 577 anggota *National Assembly* tersebut yang terdiri dari 555 wakil untuk metropolitan Perancis, 15 untuk departemen luar negeri dan 2 untuk *collectivites territoriales* serta 5 untuk wilayah luar negeri²³⁴). Dengan demikian, anggota *National Assembly* dipilih melalui pemilihan umum secara langsung.

Sistem pemilihan yang digunakan dalam memilih anggota *National Assembly* adalah "Sistem Mayoritas Anggota Tunggal" (*Single-Member Majoritarian System* dalam bahasa Perancis dikenal dengan *scrutin majoritaire a deux tours*) dengan dua putaran. Sistem mayoritas digunakan baik dalam pemilihan presiden maupun parlemen. Calon dipilih pada putaran pertama jika ia memperoleh mayoritas mutlak (lebih dari 50%) dari total suara yang ada untuk

²³⁰) Catherine Elliot and Catherine Vernon, *Op.cit*, hlm. 26.

²³¹) Title IV, Article 24, Constitution of the French Republic of 4 October 1958.

²³²) Title IV, Article 24, Constitution of the fifth French Republic of 4 October 1958.

²³³) Title IV, Article 32, Paragraph 1, Constitution of the fifth French Republic of 4 October 1958.

²³⁴) http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/france/parlementary_elections, diunduh 26 Agustus 2011.

menang di putaran pertama. Dalam rangka memenuhi persyaratan untuk memenuhi putaran kedua, calon harus memperoleh jumlah suara yang sama setidaknya 12,5% dari jumlah pemilih yang terdaftar. Akan tetapi, apabila hanya satu calon yang memenuhinya, maka orang yang dengan jajak pendapat dan mempunyai jumlah suara terbesar kedua dapat berpartisipasi untuk dipilih sehingga hal ini merupakan suatu pemilihan yang sangat sederhana. Apabila tidak ada calon yang memenuhi sebagaimana di atas, maka kedua calon yang memperoleh suara tertinggi dari yang lain maju ke putaran kedua, sehingga pada putaran kedua calon yang memperoleh suara terbanyak dapat terpilih.

Hal ini dapat juga dikatakan bahwa anggota Majelis Nasional (*National Assembly*) dipilih dalam dua putaran pemungutan suara dengan konstituen yang sama. Sebagaimana dalam pemilihan Presiden, maka calon anggota Majelis Nasional (*National Assembly*) memperoleh suara mayoritas mutlak oleh konstituen mereka pada putaran pertama (total suara sama dengan sedikitnya seperempat dari pemilih) dapat terpilih menjadi anggota Majelis Nasional (*National Assembly*). Sistem pemungutan suara dua putaran ini banyak dimenangkan oleh partai-partai besar saja²³⁵). Oleh karena itu, baik pemilihan umum untuk Majelis Nasional (*National Assembly*) maupun pemilihan Presiden, pemungutan suaranya dilaksanakan dalam dua putaran.

Ada juga yang berpendapat bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota Majelis Nasional (*National Assembly*) di Perancis ini dilakukan dengan sistem *winner take all*. Calon anggota parlemen dipilih langsung oleh rakyat dan rakyat tidak memilih partai, sehingga partai biasanya hanya mencalonkan satu orang untuk setiap daerah pemilihan untuk memperebutkan 577 kursi Majelis

²³⁵) <http://electionresources.org/fr/>, diunduh 26 Agustus 2011.

Nasional (*National Assembly*). Dengan demikian, pemilihan umum untuk Majelis Nasional (*National Assembly*) dilakukan dengan cara dua putaran. Putaran pertama untuk mendapatkan calon anggota Majelis Nasional (*National Assembly*) dua terbesar, dan apabila tidak ada calon yang mendapatkan lebih dari 50% suara, maka diadakan putaran kedua.

Mengenai persyaratan bagi pemilih adalah berumur 18 tahun dan berkewarganegaraan Perancis²³⁶). Bagi pemilih dalam pemilihan umum untuk memilih anggota *National Assembly* tidak merupakan keharusan atau pemilih tidak wajib untuk memilih (*voting is not compulsory*), sehingga tidak ada pemaksaan kehendak. Pendaftaran bagi pemilih di Perancis tidak dikenal, sebab aturan yang terdapat dalam pemilihan umum di Perancis bahwa setiap pemuda yang telah mencapai usia 18 tahun ke atas secara langsung (otomatis) terdaftar sebagai pemilih.

Pelaksanaan pemungutan suara dilakukan dengan sangat pribadi (*voting is strictly personal*) dan rahasia (*voting is secret*) tidak ada yang berusaha untuk mengetahui atau mengontrol suara yang diberikan oleh setiap warga negara. Peraturannya dibuat untuk melindungi kebebasan dan kerahasiaan pemilih yang akan memilih pada tempat pemungutan suara (TPS).

Selanjutnya untuk dapat mencalonkan diri menjadi anggota *National Assembly* adalah pertama seseorang tersebut harus menjadi pemilih lebih dahulu dan berkewarganegaraan Perancis, dan juga ada kondisi tertentu yaitu melalui jajak pendapat (*polling*) untuk dapat dipilih terutama yang berkaitan dengan hubungan pribadi antara calon dengan masyarakat. Persyaratan umur untuk menjadi anggota *National Assembly* adalah 18 tahun untuk wilayah kota, kanton

²³⁶) Berdasarkan Undang-Undang tanggal 5 Juli 1974.

dan daerah. Adapun untuk pemilihan Presiden berusia 23 tahun dan 30 tahun untuk Senat.

Partai-partai politik bebas didirikan dan berjalan di bawah naungan Konstitusi. Perundang-undangan Pemilu membatasi besarnya dana yang bisa diterima kandidat dan termasuk partai politik mendapat sumber dana dari donator (*Political parties may be freely established and freely operate under the Constitution. The Electoral Code restricts the amount and sources of donations which can be received by candidates ad political parties*)²³⁷⁾.

Ada beberapa larangan tentang pendanaan untuk pelaksanaan pemilihan umum termasuk juga tentang dana untuk kampanye bagi para kontestan pemilihan umum. Undang-Undang melarang sejumlah biaya kampanye secara berlebihan. Misalnya Undang-Undang 11 Maret 1988 melarang iklan politik di radio dan televisi, yang kemudian dipertegas dengan Undang-Undang 15 Januari 1990 yang membatasi pengeluaran biaya pemilihan umum, apalagi dengan tujuan untuk propaganda pemilihan umum dari setiap iklan komersial di media dengan sarana komunikasi audiovisual, termasuk di dalamnya adalah berlaku untuk pemasaran telematika atau telepon. Oleh karena itu, pemilu di Perancis dalam hal masalah dana kampanye diatur secara ketat.

Pengeluaran-pengeluaran atau segala bentuk pembiayaan untuk pelaksanaan pemilihan umum semuanya ditanggung oleh negara. Menurut Undang-Undang 19 Januari 1990 melarang pembiayaan politik didanai oleh pihak swasta (seperti perusahaan). Negara menanggung semua kegiatan pelaksanaan pemilihan umum, penyelenggaraan pemilihan umum dapat dilakukan dengan

²³⁷⁾ Feri Amsari, "Kekuasaan Parlemen Dalam Sistem Pemerintahan Campuran", *Makalah*, tanpa tahun.

mandiri dan independen yang tidak dipengaruhi oleh siapa pun. Negara menyediakan sarana gratis untuk iklan politik atau kampanye ke radio atau televisi untuk jangka waktu tertentu selama kampanye pemilihan umum.

Selain itu, calon anggota yang akan dipilih dalam pelaksanaan kampanye wajib mempunyai dana kampanye yang dapat dikeluarkan hanya untuk keperluan kampanye pemilihan umum. Dana kampanye yang dimiliki harus berasal dari dirinya calon sendiri dan tidak berasal dari yang lain (yang merupakan aset pribadi). Rekening dana kampanye itu diberitahukan dan dikirimkan kepada Komite Nasional Rekening Kampanye dan Pendanaan Politik untuk mendapat persetujuannya, sehingga di sini rekening kampanye diaudit oleh Komite Nasional Rekening Kampanye dan Pendanaan Politik.

Sebelum dilaksanakan pemilihan umum, diadakan lebih dahulu referendum. Ketentuan mengenai referendum diatur dalam Pasal 11 dan 89 Konstitusi Kelima Republik Perancis 1958. Referendum merupakan Prosedur Khusus bagi warga negara untuk mengekspresikan pandangannya secara langsung melalui pemungutan suara dalam suatu institusional atau kelembagaan sebagai draf revisi konstitusi atau referendum dapat dijadikan rivisi rancangan konstitusi. Di samping itu, referendum dapat dijadikan bahan kebijakan dalam bidang-bidang tertentu, misalnya kebijakan publik, reformasi kebijakan ekonomi, sosial dan pelayanan publik serta memberikan kewenangan meratifikasi perjanjian. Pemerintah berkonsultasi dengan Dewan Konstitusi (Mahkamah Konstitusi Perancis) mengenai penyelenggaraan referendum dan hasil referendum. Referendum dilaksanakan dalam satu kali putaran. Rakyat Perancis memberikan suaranya dan organisasi yang menyelenggarakan referendum harus menerima suara mayoritas.

Dewan Konstitusi (Mahkamah Konstitusi Perancis) dapat menangani sengketa hasil pemilihan umum, tetapi kewenangan Dewan Konstitusi sangat terbatas hanya untuk menangani sengketa pemilu legislatif bukan sengketa pemilu Presiden dan referendum. Dewan Konstitusi hanya berwenang untuk meluruskan hasil pemilihan umum, termasuk pembatalan pemilu. Hal ini dikarenakan, *The attractiveness for politician of petition to the council must be understood in the context of the revitalization of parliamentary institutions in the legislative process generally, revitalization which is itself linked to some important macropolitical factors*²³⁸⁾ (daya tarik bagi politisi permohonan ke dewan harus dipahami dalam konteks revitalisasi lembaga parlemen dalam proses legislatif pada umumnya, revitalisasi itu sendiri terkait dengan beberapa faktor makropolitik yang penting).

Dalam melaksanakan pemilihan umum, pemerintah Perancis membentuk Komisi Nasional untuk mengawasi pelaksanaan pemilihan umum. Komisi ini bersifat independen, yang komposisi, aturan organisasi dan kegiatannya ditetapkan berdasarkan undang-undang. Komisi yang dimaksud diberi nama *The National Commission for Campaign Accounts and Political Financing (Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financement de Politiques* or CNCCFP)²³⁹⁾. Komisi ini beranggotakan sembilan orang, ketua dan wakil ketua dipilih di antara sembilan anggota tersebut. Komisi ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang tanggal 15 Januari 1990, dan tugas komisi ini adalah sebagai pengawasan dan klarifikasi sumber-sumber pembiayaan politik dan membatasi pengeluaran dengan prinsip-prinsip yang mencakup batas-batas belanja dan sumbangan dari pihak lain seperti perusahaan. Di samping itu juga tugas

²³⁸⁾ Alec Stone, *The Birth of Judicial Politics in France, The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 1992, hlm. 120.

²³⁹⁾ <http://translate.google.co.id>, diunduh 26 Agustus 2011.

Komisi ini mengawasi kampanye dan rekening partai politik, serta laporan keuangan yang dimiliki oleh partai politik.

Menurut Pasal 4 Konstitusi Perancis Tahun 1958 memberikan penegasan bahwa partai politik dan kelompoknya berkontribusi dalam pelaksanaan hak untuk memilih. Mereka terbentuk dan melaksanakan kegiatannya secara bebas. Kebebasan sebagai pendiriannya yang diatur dalam undang-undang, sehingga dapat memberikan kriteria untuk memberikan definisi partai politik dalam arti undang-undang, karena partai politik tidak terlepas dari sumber pendanaan. Sumber pendanaan partai politik tersebut haruslah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang. Oleh karena itu, perlu adanya laporan keuangan yang transparan mengenai sumber keuangan yang ada dalam partai tersebut.

Sama halnya di Indonesia, di Perancis keikutsertaan partai politik merupakan hal yang sangat diperhitungkan. Partai politik turut menentukan seberapa besar keberhasilan partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum. Hal ini, walaupun di Perancis selalu ada satu atau dua partai yang berkuasa, tetapi sistem multi partai tetap menjadi pilihan utama. Partai *Socialist Party (Parti Socialiste)* dan *Union for a Popular Movement (Union pour un Mouvement Populaire)* merupakan dua partai yang berkuasa di Perancis, tetapi kehadiran partai-partai kecil cukup berpengaruh dalam sistem pemilihan umum di Perancis. Partai-partai kecil tersebut, misalnya *Ligue Communiste Revolutionnaire (LCR)*, *Parti Radical de Gauche (PRG)*, *Parti Communiste Francais (PCF)*, dan *Mouvement pour la France (MPF)*.

C. Negara Korea Selatan

Republik Korea yang dalam bahasa Korea dikenal *Daehan Minguk*²⁴⁰⁾, bahasa Inggrisnya adalah *Republik of Korea* yang biasanya dikenal sebagai Korea Selatan. Dikenal sebagai Korea Selatan karena di sebelah utara terdapat negara Korea Utara. Republik Korea dengan ibukotanya Seoul. "Secara historis sistem hukum Korea Selatan cukup lama dipengaruhi oleh tradisi konfusian, karena di akhir perang dunia kedua Korea merupakan negeri yang bagian terbesar penduduknya menganut agama Budha dan dipengaruhi ajaran konfusius"²⁴¹⁾. Dalam perjalanan sejarahnya kemudian hukum Korea Selatan dipengaruhi hukum Jepang dan hukum Eropa Kontinental. "Akibatnya, tradisi yang berkembang di Korea diilhami oleh adaptasi tertentu atas sistem hukum Jepang dan Eropa Kontinental. Oleh sebab itu, struktur kekuasaan kehakiman, pendidikan hukum dan hukum substantif mereka diadopsi dari tradisi hukum yang dipengaruhi oleh dua aliran tersebut"²⁴²⁾.

Pada tahun 1980-an terjadi perubahan secara revolusioner atas sistem hukum termasuk mengubah sistem hukum tata negara Korea Selatan. Perubahan tersebut ditandai dengan pergantian rezim represif menuju tatanan sipil yang demokratis. Setelah Chun Doo Hwan dilantik menjadi Presiden, kemudian pada tanggal 29 September 1980 Chun Doo Hwan mengumumkan rancangan konstitusi sebagai hukum dasar yang demokratis. Konstitusi baru (Konstitusi 1987) tersebut menjamin atas hak asasi manusia, hal ini terbukti dari hak-hak politik warga negaranya untuk bebas menentukan aspirasinya. Sistem hukum Korea Selatan

²⁴⁰⁾ <http://trysutrisno.blogspot.com>, diunduh 14 Juli 2011.

²⁴¹⁾ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 233.

²⁴²⁾ *Ibid*, hlm. 234.

yang sekarang ini banyak dipengaruhi oleh hukum Anglo Saxon, sehingga konstitusinya juga telah beberapa kali diubah dan yang terakhir adalah tahun 1987 pada permulaan Republik keenam.

Dalam hal penyampaian hak-hak politik warga negaranya, Konstitusi Korea Selatan menjamin hak-hak konstitusinya yang berupa hak untuk menyampaikan aspirasinya dalam pemilihan umum sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, *The Constitutional of Korea declares the doctrine of popular sovereignty by stipulating that "the sovereignty of the Republic of Korea shall reside in the people, and all state authority shall emanate from the people (Article 1 Section 2)"*.²⁴³⁾.

Konstitusi Korea Selatan mendeklarasikan doktrin kedaulatan dengan menetapkan bahwa "kedaulatan Republik Korea terletak pada rakyat dan kekuasaan negara berasal dari rakyat"²⁴⁴⁾. Sebagai negara demokratis Korea Selatan menempatkan kedaulatan terletak pada rakyat, sehingga rakyat diberi kebebasan dalam menentukan jalannya pemerintahan, dengan salah satunya adalah melalui pemilihan umum. Melalui kedaulatan rakyat inilah negara menjamin tatanan kehidupan masyarakat yang baik sehingga untuk meningkatkan kualitas hidup untuk semua warga negara. Konstitusi Korea 1987 juga menjamin hak suara rakyat dan memberikan dasar-dasar konstitusional untuk proses pemilihan yang menetapkan bahwa semua warga negara mempunyai hak suara dan hak memegang kekuasaan publik yang ditentukan dalam undang-undang.

Korea Selatan adalah negara dengan sistem presidensial, sebagaimana pada negara-negara demokrasi lainnya, Korea Selatan membagi pemerintahannya

²⁴³⁾ Dong-Heub Lee, *Constitutional Justice of The Republic of Korea: Reaching Out to The World*, Country Report, Korea, 2010, hlm. 346-347.

²⁴⁴⁾ Pasal 1 ayat (2) Konstitusi Korea 1987.

dalam tiga lembaga yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Lembaga eksekutif dipegang oleh Presiden sebagai Kepala Negara dan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Presiden dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan lima tahun, sedangkan Perdana Menteri ditunjuk oleh Presiden dengan persetujuan Majelis Nasional. Kabinet terdiri dari Dewan Negara yang ditunjuk oleh Presiden atas rekomendasi Perdana Menteri.

Tugas utama Presiden sebagai Kepala Negara adalah menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan negara serta bertanggung jawab untuk menjaga independensi, integritas teritorial dan kontinuitas negara serta konstitusi. Tugas eksekutif ini dipegang penuh oleh Presiden, sedangkan tugas Perdana Menteri adalah membantu Presiden dan mengarahkan kementerian negara.

Lembaga legislatif dipegang oleh dewan perwakilan yang bersifat unikameral yang menjabat selama empat tahun yang disebut dengan Majelis Nasional (*Gukhoe*)²⁴⁵. Jumlah anggota Majelis Nasional (*Gukhoe*) berdasarkan Konstitusi Republik Korea 1987 tidak boleh kurang dari dua ratus orang. Pasal 41 Konstitusi Republik Korea 1987 menyatakan:

- (1) *The National Assembly is composed of members elected by universal, equal, direct, and secret ballot by the citizens.*
- (2) *The number of members of the National Assembly is determined by law, but the number may not be less than 200.*
- (3) *The constituencies of members of the National Assembly, proportional representation, and other matters pertaining to National Assembly elections are determined by law.*

Hasil pemilihan umum tahun 2008 jumlah anggota Majelis Nasional berjumlah 299 anggota. Majelis Nasional dipimpin oleh satu orang ketua dan dua orang wakil ketua, adapun tugas Majelis Nasional adalah:

1. Memiliki tugas untuk menjaga standar tinggi integritas

²⁴⁵ <http://id.wikipedia.org/wiki/Legislatif>, diunduh 2 Agustus 2011.

2. Mengutamakan kepentingan nasional dan menjalankan tugas mereka sesuai dengan hati nurani²⁴⁶).

Di dalam Pasal 46 Konstitusi Korea 1987 ditentukan tentang tugas anggota Majelis Nasional, yaitu:

- (1) *Members of the National Assembly have the duty to maintain high standards of integrity.*
- (2) *Members of the National Assembly must give preference to National interests and perform their duties in accordance with conscience.*
- (3) *Members of the National Assembly may not acquire, through abuse of their positions, rights, and interests in property or positions, or assist other persons to acquire the same, by means of contracts with or dispositions by the State, public organizations, or industries.*

Di dalam Konstitusi Korea 1987 telah ditentukan adanya Mahkamah Konstitusi sebagai suatu lembaga yang menguji konstitusi²⁴⁷). Konstitusi Korea 1987 ini merupakan transisi menuju pada suatu negara yang lebih bersifat demokratis. Demokratisasi dalam Konstitusi itu mempertegas bahwa Korea Selatan menganut sistem multi partai²⁴⁸).

Hal ini, meskipun Korea Selatan merupakan negara dengan penduduk homogen atau monokultural, tetapi Korea Selatan menganut sistem multi partai, sehingga partai-partai yang didirikan setelah pertengahan tahun 1980-an di Korea Selatan menunjukkan sikap demokratisnya negara Korea Selatan, dan membuktikan adanya kesuksesan dalam menyusun strategi pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis. Pelaksanaan pemilihan umum dibuat secara sistematis dan demokratis yang melibatkan kepentingan-kepentingan kelompok. Kelompok kepentingan yang berkembang secara independen berpartisipasi secara aktif dalam pemilihan umum.

²⁴⁶) <http://trysutrisno.blogspot.com>, diunduh 14 Juli 2011.

²⁴⁷) <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ks00000.html>, diunduh: 17 Juli 2011.

²⁴⁸) Pasal 8 Konstitusi Korea 1987 mengatur tentang Partai Politik.

Oleh karena Korea Selatan menganut sistem multi partai, maka semua partai politik ikut serta sebagai peserta atau kontestan pemilihan umum. Partai politik yang ada di Korea Selatan diatur dalam suatu Undang-Undang Partai Politik Republik Korea. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Partai Politik Republik Korea menjelaskan tentang tujuan dari Undang-Undang ini, yaitu “tujuan dari undang-undang ini adalah memberi sumbangan bagi perkembangan politik demokratis yang baik dengan cara mengamankan pengorganisasian yang diperlukan bagi partai-partai politik untuk berpartisipasi dalam pembentukan kehendak politik bangsa dan dengan cara menjamin dan kegiatan-kegiatan partai-partai politik yang demokratis”²⁴⁹⁾.

Sebagai negara yang berdasarkan pada asas kedaulatan rakyat dan demokrasi perwakilan, maka Korea Selatan menjadikan pemilihan umum sebagai legitimasi kekuasaan untuk menciptakan pemerintahan. Pemerintahan yang dijalankan adalah pemerintahan rakyat, karena mendapat mandat langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Sebagai negara demokrasi, maka kebebasan dan persamaan kesempatan dalam proses pemilihan adalah jaminan semua warga negara. Oleh karena itu, pemilihan umum secara konstitusional merupakan jaminan bagi kebebasan rakyat dalam pemilihan dan kesamaan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum.

Pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan oleh sebuah Komisi Pemilihan atau *National Election Commission* (semacam Komisi Pemilihan Umum di Indonesia). Ketentuan adanya sebuah Komisi Pemilihan Umum ini ditentukan dalam Konstitusi Korea 1987 yang secara lebih spesifik Komisi

²⁴⁹⁾ <http://www.fnindonesia.org>, diunduh 14 Juli 2011.

Pemilihan Nasional (*National Election Commission*) dibentuk dengan tujuan mengadakan atau mengatur dengan adil dalam pemilihan umum²⁵⁰).

Konstitusi menentukan adanya Komisi Pemilihan Umum untuk menyelenggarakan pemilihan umum dan mengatur secara administratif partai politik peserta pemilihan umum. Mengatur secara administratif pelaksanaan pemilihan umum meliputi pendaftaran calon, membuat dan mengawasi daftar pemilihan, pendaftaran calon, mengelola kampanye pemilihan, dan mengelola pemungutan serta penghitungan suara²⁵¹). Komisi Pemilihan Umum juga mencegah, mengawasi, dan mengendalikan pelanggaran hukum pemilihan umum, sehingga pemilihan umum dapat terselenggara dengan adil dan menjamin kesempatan yang sama bagi partai politik dan konstituen lainnya.

Anggota Komisi Pemilihan terdiri dari sembilan orang yang pengangkatannya terdiri dari tiga orang yang ditunjuk oleh Presiden, tiga orang ditunjuk oleh Majelis Nasional dan tiga orang lagi ditunjuk oleh Hakim Ketua Mahkamah Agung. Ketua Komisi dipilih dari anggota Komisi Pemilihan Umum yang terdiri dari sembilan anggota tersebut. Masa jabatan anggota Komisi Pemilihan Umum yaitu enam tahun, dan Komisi Pemilihan Umum ini bersifat independen yang tidak tergabung ataupun terlibat dalam partai politik manapun. Independensi Komisi Pemilihan Umum ini dengan membuat peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan umum yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Pemilihan Umum. Undang-Undang Pemilihan Umum juga tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

²⁵⁰) Ketentuan adanya Komisi Pemilihan Umum ditentukan dalam Pasal 114 dan 115 Konstitusi Korea 1987.

²⁵¹) http://en.wikipedia.org/wiki/National_Election_Commission_of_South_Korea, diunduh 13 Juli 2011.

Oleh karena itu, Konstitusi Korea Selatan menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (*National Election Commission*). Penyelenggaraan pemilihan umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (*National Election Commission*) untuk mencegah penyalahgunaan pemilu yang dapat disebabkan oleh kebijakan pemerintah, mewujudkan pemilu yang jujur dan jaminan oleh negara tentang kesempatan yang sama bagi warga negara dalam mengekspresikan gagasan-gagasannya. Pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (*National Election Commission*) dengan segala kewenangannya menyelenggarakan dalam setiap tingkatan pelaksanaan pemilihan umum. Untuk terselenggaranya pelaksanaan pemilihan umum, Komisi Pemilihan Umum (*National Election Commission*) mempunyai anggaran tersendiri yang ditentukan oleh undang-undang. Anggaran dana untuk biaya pemilihan umum bukan berasal dari dan ditentukan dari partai politik atau calon peserta pemilihan umum, sehingga anggaran pengeluaran belanja untuk pemilihan umum tetap berasal dari anggaran negara yang ditentukan berdasarkan undang-undang dan tidak ditentukan partai politik atau calon peserta pemilihan umum²⁵²).

Pelaksanaan pemilihan umum dilaksanakan dengan asas-asas yang dianut dalam Undang-Undang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*), yaitu:

1. Pemungutan Suara secara Universal

Pada prinsipnya, setiap warga negara yang telah berusia tertentu mempunyai hak suara tanpa membedakan status sosial, ras, agama, jender, pendidikan, kekayaan dan sebagainya.

²⁵²) Article 116, Section 1, 2 Constitution of Korea.

2. Persamaan Hak Suara

Setiap orang diberi hak satu suara, tidak satu orangpun diizinkan mempunyai lebih dari satu suara meskipun mereka mempunyai status sosial yang tinggi, pendidikan, kekayaan dan lain-lain.

3. Pemungutan suara secara langsung

Pemilik suara yang memenuhi syarat dapat berpartisipasi dalam proses pemungutan suara secara langsung dan bersifat pribadi.

4. Pemungutan Suara secara Rahasia

Prinsip pemungutan suara secara rahasia, sehingga tidak ada seorang yang akan mengetahui partai politik atau calon yang akan dipilih. Pemilih dapat memilih hak-haknya dalam pemungutan suara dengan bebas dan jujur tanpa tekanan dari pihak luar seperti tindakan penyuapan, intimidasi, nepotisme dan lain-lain.

5. Kebebasan Memilih

Undang-Undang Pemilihan Umum menjamin bagi pemilih untuk memilih dengan bebas, penuh kejujuran dan berpartisipasi dalam pemilihan umum untuk menyampaikan hak-hak, juga tidak ada hukuman bagi yang tidak turut berpartisipasi.

Undang-Undang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) menetapkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (*National Election Commission*) dapat melaksanakan pemilihan umum untuk pemilihan Presiden, pemilihan anggota Majelis Nasional atau DPR (*National Assembly*) dan pemilihan daerah untuk Kepala Daerah dan Dewan Daerah yang bersifat otonom.

Pemilihan umum presiden dilaksanakan setiap lima tahun sekali dengan menganut sistem perwakilan mayoritas sederhana (*First Past the Post*

Sistem), sehingga calon Presiden dengan mayoritas dukungan dari pemilih sebagai pemenang dalam pemilihan umum, dan masa lamanya kampanye selama 23 hari sejak hari pendaftaran calon Presiden. Pemilihan anggota Majelis Nasional diadakan setiap empat tahun sekali dengan masa kampanye selama 14 hari, dan Pemilihan Dewan Daerah serta Kepala Daerah pada Pemerintahan Daerah dilaksanakan setiap empat tahun sekali dengan periode kampanye selama 14 hari.

Selanjutnya mengenai hak-hak untuk menyampaikan suaranya, melalui Undang-Undang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*), setiap penduduk yang telah berumur 19 tahun²⁵³⁾ atau lebih mempunyai hak suara dalam pemilihan umum, baik untuk pemilihan Presiden, anggota Majelis Nasional, Dewan Daerah maupun Kepala Daerah. Hal yang sama juga diberlakukan bagi warga negara Korea yang tinggal di luar negeri. Sebagai warga negara Korea yang tinggal di luar negeri dan telah berumur 19 tahun²⁵⁴⁾ atau lebih mempunyai hak suara untuk semua pemilihan. Meskipun ada syarat-syarat tertentu bagi yang tinggal di luar negeri untuk pemilihan Dewan Daerah dan Kepala Daerah. Pembatasan diberlakukan bagi warga negara yang mendapat hukuman (sebagai narapidana) akan kehilangan hak suaranya dalam pemilihan umum terhadap semua tingkatan pemilihan umum.

Persyaratan untuk menjadi calon Presiden Undang-Undang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) menetapkan bahwa seseorang yang ingin mencalonkan Presiden harus seorang warga negara Korea yang telah berumur 40 tahun atau lebih dan bertempat tinggal di Korea selama 5 tahun atau

²⁵³⁾ Hal ini diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi, Decisions of The Korean Constitutional Court, 9-1 KCCR 674, 96 Hun-Ma 89, June 26, 1997.

²⁵⁴⁾ Hal ini diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi, Decisions of The Korean Constitutional Court, 19-1 KCCR 859, 2004 Hun-a 644, 2005 Hun-Ma 360 (Consolidate), June 28, 2007.

lebih dapat memenuhi syarat dalam pemilihan untuk menjadi Presiden. Syarat untuk menjadi anggota Majelis Nasional, Dewan Daerah dan Kepala Daerah dengan ketentuan seorang warga negara Korea yang berumur 25 tahun. Syarat 25 tahun atau lebih untuk dapat dipilih menjadi anggota Majelis Nasional yang kemudian Mahkamah Konstitusi memperkuat ketentuan yang ada dalam ketentuan Undang-Undang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) itu²⁵⁵).

Selain pembatasan karena usia yang harus di atas 25 tahun, juga bagi anggota yang terpilih menjadi anggota Majelis Nasional atau Dewan Daerah lainnya, maka anggota yang terpilih tersebut tidak boleh memegang jabatan publik lainnya atau apabila masih memegang jabatan harus mengundurkan diri. Pengunduran diri itu dapat dilakukan tidak lebih dari 180 hari sebelumnya hari pemilihan²⁵⁶).

Selain itu, ada warga negara Korea yang tidak memenuhi syarat untuk dipilih dalam pemilihan, baik pemilihan Presiden, anggota Majelis Nasional, Dewan Daerah maupun Kepala Daerah, yaitu: 1) seorang yang tidak mempunyai hak suara; 2) seorang yang dihukum penjara bahkan sampai hukuman lebih berat; dan 3) seseorang yang memenuhi syarat untuk pemilihan tetapi ditangguhkan atau didenda menurut pengadilan atau undang-undang. Pembatasan tersebut tidak melanggar hak-hak publik seseorang termasuk di dalamnya adalah larangan pembatasan memegang jabatan publik.

Selanjutnya adalah mengenai daerah pemilihan, bahwa daerah pemilihan adalah unit-unit daerah yang terbagi dalam beberapa tujuan pemilihan.

²⁵⁵) Decisions of The Korean Constitutional Court, 17-1 KCCR 547, 2004 Hun-Ma 219, 28 April 2005.

²⁵⁶) Decisions of The Korean Constitutional Court, 15-2 (A) KCCR 516, 2003 Hun-Ma 106, 25 September 2003.

Tujuan pemilihan yang dimaksudkan adalah pemilihan Presiden, pemilihan anggota Majelis Nasional, Dewan Daerah dan Kepala Daerah yang terbagi dalam distrik, kota dan provinsi. Daerah pemilihan ini merupakan suatu pembatasan daerah (*District Delimitation*), yang dimaksudkan untuk memberikan suatu pemetaan daerah seperti daerah administrasi, populasi penduduk, kehidupan masyarakat, transportasi, ciri-ciri geografis dan berbagai unsur lainnya mengenai politik, ekonomi, geografi dan sosial. Pembatasan dilakukan dengan prinsip persamaan hak untuk tiap suara yang adil dari partai politik manapun. Menurut putusan Mahkamah Konstitusi “pembagian daerah untuk pemilihan Dewan Daerah dengan memperhatikan rasio maksimum daerah padat dan kurang padat dengan perbandingan 4:1”²⁵⁷⁾.

Sistem pemilihan yang dikenal dalam Undang-Undang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) adalah sistem perwakilan mayoritas dan sistem perwakilan proporsional/berimbang. “*The Republic of Korea adopts a mixed electoral system. This mean that there are both proportionally appointed members of the National Assembly, and members who represent constituencies*”²⁵⁸⁾. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menetapkan bahwa Undang-Undang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) hanya mengizinkan “satu suara untuk tiap pemilih” atau dikenal dengan satu orang satu suara”²⁵⁹⁾. Adanya jaminan kebebasan masyarakat dalam pilihan untuk memilih pejabat publik dengan langsung, termasuk dalam pemilihan anggota Dewan

²⁵⁷⁾ Decisions of The Korean Constitutional Court. 19-1 KCCR 287, 2005 Hun-Ma 985-1037, 2006 Hun-Ma 11, 29 Maret 2007; 21-1 (A) KCCR 482, 2006 Hun-Ma 14, 26 Maret 2009.

²⁵⁸⁾ Ka Sang-joo, “Electoral System in Korea”, dalam The Korea Herald and The Korean Political Science Association (Editor), *Political Change in Korea*, Jimoondang, Paju, Korea, 2008, hlm. 195.

²⁵⁹⁾ Decisions of The Korean Constitutional Court, 13-2 KCCR 77, 2000 Hun-Ma 91, 2000 Hun-Ma 112, 2000Hun-Ma 134 (consolited), 19 Juli 2001.

Daerah yang bersifat otonom yang dilakukan dengan satu suara untuk satu orang di tiap pemilihan anggota Dewan Daerah Otonom.

Mengenai keanggotaan untuk Majelis Nasional dan Dewan Daerah, bahwa untuk anggota Majelis Nasional dari hasil pemilu tahun 2008 sebanyak 299 anggota/kursi yang terdiri dari 245 anggota yang dipilih secara konstituen tunggal dan 54 anggota yang dipilih secara perwakilan berimbang (*proportional representative*) yang kursi-kursinya dialokasikan menurut perimbangan suara tiap-tiap partai politik. Peserta pemilihan umum selain diikuti oleh partai politik, juga diikuti oleh peserta perorangan (*independen*), dengan rincian perolehan suara masing-masing peserta pemilu, yaitu:

1. Partai Nasional Raya (*Grand National Party*) memperoleh 153 kursi.
2. Partai Serikat Demokratik (*United Democratic Party*) memperoleh 81 kursi
3. Independen memperoleh 25 kursi
4. Partai Teruskan Kebebasan (*Liberty Forward Party*) memperoleh 18 kursi.
5. Koalisi Park Geun-hye memperoleh 14 kursi
6. Partai Demokratik Buruh (*Democratic Labour Party*) memperoleh 5 kursi
7. Partai Kreatif Korea (*Creative Korea Party*) memperoleh 3 kursi²⁶⁰.

Calon anggota yang akan dipilih baik untuk pemilihan Presiden, Majelis Nasional, Dewan Daerah maupun Kepala Daerah, maka calon anggota tersebut harus mendapatkan pengesahan dari partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum. Partai politik membuat daftar anggota dengan diurutkan sesuai dengan urutan yang ditentukan oleh partai politik yang bersangkutan. Begitu juga terhadap seorang yang bukan anggota partai politik yang ingin mencalonkan diri

²⁶⁰) http://en.wikipedia.org/wiki/South_Korea_parliamentary_election%2C_2008, diunduh 15 Juli 2011.

untuk pemilihan Presiden, anggota Majelis Nasional, Dewan Daerah maupun Kepala Daerah harus mendapat pengesahan dan telah terdaftar sebagai penduduk yang diurutkan dengan nomor urut tertentu sebagai konstituen. Calon independen harus didukung oleh sejumlah pemilih (misalnya untuk pemilihan anggota Majelis Nasional didukung antara 300 sampai 500 pemilih). Di samping itu, agar supaya tidak terlalu banyaknya calon yang ingin maju sebagai konstituen, maka para calon harus menyumbangkan uang sejumlah tertentu. Menurut Undang-Undang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) menetapkan besarnya sumbangan ditetapkan sebesar 500 juta won untuk pemilihan Presiden dan 15 juta won untuk pemilihan anggota Majelis Nasional²⁶¹).

Mahkamah Konstitusi menetapkan tentang pergantian antar waktu (pergantian kursi cadangan), yang pada dasarnya diisi atau digantikan secara berturut-turut oleh kandidat yang memenuhi syarat selama waktu 180 hari. Hal ini tidak melanggar hak-hak konstitusi seseorang dalam menduduki jabatan tertentu. Penggantian itu juga dikarenakan anggota yang sebelumnya melakukan kejahatan atau pelanggaran pemilihan umum.

Selain itu, konstitusi menjamin kebebasan berekspresi dalam proses pemilihan dengan ketentuan "semua warga negara dengan bebas berbicara dan berpendapat dan bebas mengadakan organisasi atau asosiasi²⁶²), dan persamaan kesempatan dalam berkampanye pemilihan umum, bahwa kampanye pemilihan umum berpedoman dengan aturan komisi pemilihan pada tiap tingkatan dengan batasan undang-undang dan persamaan kesempatan yang menjadi jaminannya.

²⁶¹ Decisions of The Korean Constitutional Court, 13-2 KCCR 77, 2000 Hun-Ma 91, 2000 Hun-Ma 134 (conclidated), dan Decisions of The Korean Constitutional Court, 20-2 (B) KCCR 477, 2007 Hun-Ma 1024, 27 November 2008.

²⁶² Pasal 21 ayat (1): *All citizens enjoy the freedom of speech and the press, and of assembly and association.*

Oleh karena itu, kampanye pemilihan adalah melakukan suatu tindakan secara langsung atau tidak langsung yang diperlukan untuk mendapatkan suara atau untuk dipilih dan tidak dipilih dalam suatu pemilihan umum²⁶³). Konstitusi Korea 1987 mengatur mengenai kampanye pemilihan umum terdapat dalam Pasal 116, yang menyatakan:

- (1) *Election campaigns are conducted under the management of the Election Management Committees at each level within the limit set by law. Equal opportunity has to be guaranteed.*
- (2) *Except as otherwise prescribed by law, expenditures for elections are not imposed on political parties or candidates.*

Selain dalam Konstitusi, pengaturan kampanye juga diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*). Di dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) menetapkan tentang pembatasan-pembatasan dalam kampanye pemilu dengan alasan-alasan yang diberikan dalam undang-undang. Alasan-alasan tersebut adalah untuk mencegah adanya korupsi, penyalahgunaan wewenang, fitnah, meminimalkan kehilangan sosio-ekonomi dan bahwa dengan pembatasan kampanye pemilu tersebut juga dalam rangka harmonisasi kebebasan dan persamaan kesempatan berpartisipasi dalam pemilihan umum.

Pembatasan kampanye yang ada dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) adalah:

1. Pembatasan waktu kampanye. Kampanye dimulai pada hari setelah pendaftaran calon dan berakhir pada hari sebelum hari pemilihan.
2. Pembatasan warga negara. Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) menetapkan warga negara yang dilarang untuk

²⁶³) Dong-Heub Lee, *op.cit*, hlm. 349.

melakukan kampanye adalah Pejabat Publik, masyarakat yang tidak mempunyai hak suara, warga negara asing, dan kaum minoritas.

3. Pembatasan metode pemilihan. Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) menetapkan cara-cara berkampanye seperti mengganggu yang sedang berdebat, menyuap pemilih atau kandidat, perilaku tidak jujur, menggunakan secara tidak legal sebuah surat kabar (penyiaran), mengganggu kehidupan yang damai seperti teriakan di malam hari, mengetok pintu, menggunakan pengeras suara, menfitnah dan pernyataan-pernyataan yang menyesatkan.
4. Pembatasan biaya. Oleh karena kampanye memerlukan dana, maka biaya yang diperlukan ditetapkan dalam Undang-Undang. Bagi calon independen dana yang ditetapkan untuk kampanye adalah tidak lebih dari 0,5% dan apabila lebih dapat dihukum, sedangkan untuk partai politik tidak boleh melebihi 3 juta won Korea dan apabila melebihi dari ketentuan dapat dianggap kejahatan, dapat dihukum dan calon konstituen dapat dibatalkan.

Pembatasan-pembatasan tersebut diberikan kepada Komisi Pemilihan Umum (*National Election Commission*) sesuai dengan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*). Ketua Mahkamah Konstitusi Korea Selatan Dong-Heub Lee menyatakan:

Negaranya untuk mencegah terjadinya korupsi, penyalahgunaan wewenang pemerintah dan efek samping yang lain dari pemilihan umum memberlakukan undang-undang pembatasan, termasuk pembatasan dana kampanye. Undang-Undang ini menyebutkan Komisi Pemilihan Umum Korea Selatan berhak menentukan jumlah pembatasan tersebut, disesuaikan dengan jenis pemilu yang digelar. Jika dana kampanye yang hanya melebihi 0,5 persen saja dari patokan yang ditetapkan, maka dinyatakan sebagai tindakan criminal. Hukumannya bisa penjara atau denda sekitar 3.000 Won. Pihak yang dihukum terkait pelanggaran pembatasan dana kampanye itu adalah

Ketua Tim Kampanye dan Akuntan yang bertugas menghitung dana kampanye itu²⁶⁴).

Hal ini, meskipun kampanye pemilu dijamin oleh konstitusi, tetapi pembatasan-pembatasan dalam kampanye itu diperlukan sebagaimana dijelaskan di atas. Selanjutnya Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (*The Public Official Election Act*) memberikan tata cara pelaksanaan kampanye yang dibolehkan. Ada beberapa cara yang digunakan pada saat kampanye, yaitu:

1. Kampanye pemilu menggunakan media massa, *pertama*: menggunakan siaran iklan yang hanya diizinkan untuk kampanye pemilihan Presiden dan anggota Majelis Nasional. *Kedua*, iklan di Koran yang hanya diizinkan untuk pemilihan Presiden, pemilihan anggota Majelis Nasional dan Kepala Daerah. *Ketiga*, siaran dengan menggunakan pidato yang dilakukan oleh calon untuk semua pemilihan, dan *keempat*, adalah siaran dengan profil kandidat untuk pemilihan Presiden, Majelis Nasional dan Kepala Daerah.
2. Kampanye pada rapat umum di tempat terbuka dengan cara calon berpidato.
3. Tanya jawab dan debat publik yang diawasi oleh Komite Siaran Debat Pemilu (*Election Debate Broadcast Committee*).
4. Kampanye dengan menggunakan bahan cetak seperti bahan cetak, buletin, janji kampanye tertulis.
5. Kampanye dengan menggunakan jaringan komunikasi elektronik termasuk di dalamnya menggunakan internet, telepon, homepage yang dimulai dari jam 6 pagi sampai jam 11 malam.
6. Kampanye pemilu dengan menggunakan fasilitas seperti papan tulis, meja dan plakat tangan.

²⁶⁴) <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=96969>, diunduh 14 Juli 2011.

Dalam hal terjadinya sengketa pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan dalam kasus sengketa pemilihan umum. Apabila terjadi sengketa pemilihan umum terutama sengketa tentang ketidakbenaran dari hasil pemilihan umum, maka perkaranya dapat langsung diajukan ke Mahkamah Agung.

The Korean Constitutional Court does not have jurisdiction over the election dispute. In cases of presidential elections and general elections for the National Assembly, the Supreme Court has the jurisdiction over election litigation. However, since national election is a democratic process which grant governmental power to its relevant authority under the Constitution, some suggest that the Constitutional Court having jurisdiction over such disputes is more desirable²⁶⁵⁾.

Dengan demikian, apabila terjadi sengketa tentang kebenaran dari hasil pemilu, maka *pertama*, surat permohonan dapat diajukan oleh pemohon dengan Komisi Pemilihan, *kedua*, apabila ada keberatan maka surat permohonan dibuat oleh Komisi Pemilihan dan perkaranya ini diajukan ke Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi untuk sengketa pemilihan anggota Dewan Daerah dan Kepala Daerah Otonom. Yurisdiksi Mahkamah Konstitusi terbatas pada kewenangan mengkaji ulang ketentuan undang-undang yang melanggar konstitusi atau melanggar hak-hak fundamental rakyat yang berkaitan dengan pemilihan umum.

²⁶⁵⁾ Dong-Heub Lee, *op.cit*, hlm. 160.

BAB IV

PERKEMBANGAN PENGATURAN PERWUJUDAN KEDAULATAN RAKYAT MENURUT KONSTITUSI YANG PERNAH BERLAKU DI INDONESIA

A. Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 Sebelum Amandemen

Perkembangan ajaran kedaulatan rakyat dimulai pada perkembangan negara-negara itu sendiri, yaitu setiap negara di dunia baik yang sudah lama merdeka maupun yang baru merdeka menjadi negara yang berdaulat mencantumkan kedaulatan rakyat ke dalam Undang-Undang Dasar Negeranya sebagai suatu bukti bahwa negaranya menganut ajaran kedaulatan rakyat. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan:

Hampir setiap negara mencantumkan asas kedaulatan rakyat ini dalam Undang-Undang Dasarnya, walaupun asas ini hanya merupakan mitos saja, karena dalam praktek akhirnya orang yang satu dibedakan dari orang yang lainnya, oleh karena yang satu lebih pandai dari yang lainnya, lebih kaya, lebih terampil, lebih tinggi kedudukannya, lebih banyak kesempatan dan sebagainya, ...²⁶⁶⁾.

Menurut Sri Soemantri, "dengan masih menganut paham kedaulatan rakyat harus dicari suatu sistem yang sesuai untuk membicarakan masalah kenegaraan dan kemudian mengambil keputusan bagi negara yang memiliki jumlah rakyat warga negaranya sudah berjumlah besar seperti Indonesia"²⁶⁷⁾.

Indonesia sebagai salah satu negara yang berdaulat dengan ajaran kedaulatan rakyat merupakan pilihan yang telah dipikirkan oleh para pendiri bangsa (*the founding father*) seperti Bung Karno, Bung Hatta, Soepomo dan M. Yamin. Mereka adalah orang-orang yang mengemukakan gagasan kedaulatan

²⁶⁶⁾ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar... Op.cit.* hlm. 127-128.

²⁶⁷⁾ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 136.

rakyat sebelum Indonesia merdeka. Pemikiran para pendiri bangsa itu pada dasarnya merupakan kristalisasi nilai-nilai yang telah tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Ajaran kedaulatan rakyat ini telah tumbuh dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat di desa dan menyelenggarakan urusan mereka sendiri, seperti menetapkan dan memilih kepala desa. Dengan demikian, kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan dalam ruang lingkup teritorial pedesaan. Di samping, prinsip tersebut juga dapat dijumpai dalam "sistem pengambilan keputusan yang senantiasa mengikutsertakan rakyat di desa. Pengambilan keputusan ada pada tangan rakyat seperti dalam setiap kegiatan *rembug desa*"²⁶⁸⁾.

Oleh karena, "rakyat Indonesia dalam membentuk negara Indonesia telah menetapkan kekuasaan tertinggi dalam negara di tangan rakyat, maka ajaran kedaulatan rakyat ditetapkan karena Cita Negara Republik Indonesia sebagaimana terlihat dalam kehidupan "Republik Desa" yang memang berdasarkan kedaulatan rakyat itu menuntutnya demikian"²⁶⁹⁾. Hal ini sebagaimana digambarkan oleh Soetardjo Kartohadikoesoemo yang menegaskan:

Sebagaimana halnya di jaman Romawi menurut hukum Romawi yang mashur itu, maka desa adalah sebuah badan hukum (*rechtsperson*) antara pengertian yang abstracht, yang berlandaskan kepada kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*) dan berhak untuk menentukan hidup matinya sendiri, menentukan besar kecilnya sendiri, mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, serta berhak mempunyai harta benda dari sumber keuangan sendiri termasuk hak atas tanah dengan airnya, gunungnya, dan jurangnya (*satibane, sajurangperenge*). Yang memegang kekuasaan tertinggi di desa ialah Rapat Desa. Sebenarnya kekuasaan atas pemerintahan dan hal-hal yang mengenai kepentingan masyarakat desa berada di tangan warga desa

²⁶⁸⁾ Parsudi Suparlan, "Demokrasi Dalam Transisi Masyarakat Pedesaan Jawa", dalam *Demokrasi Dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. 20. Lihat juga Eddy Purnama, *op.cit*, hlm. 48.

²⁶⁹⁾ Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990., hlm. 131.

seluruhnya yaitu yang berhimpun dalam badan hukum yang dinamakan "Rapat Desa"²⁷⁰⁾.

Penegasan tersebut kemudian dijadikan landasan untuk merumuskan kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar, karena rumusan kedaulatan rakyat harus sesuai dengan yang dianut oleh rakyat desa atau lembaga yang serupa dengan nama apa pun di seluruh nusantara. "Hal ini mengingat negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama"²⁷¹⁾. Dalam konteks negara hukum Indonesia, ajaran kedaulatan rakyat tidak terlepas dari UUD 1945. Hal ini sangat disadari oleh para pendiri negara yang sekaligus perumus UUD 1945. "Konsep kedaulatan rakyat sudah menjadi polemik intelektual di antara para pejuang kemerdekaan sejak 1930-an, jauh sebelum konsep-konsep modern seperti negara hukum (*rechtsstaat*), hak asasi manusia (HAM) dan lain-lain diperdebatkan dalam penyusunan UUD 1945"²⁷²⁾. Mengingat "rancangan UUD yang oleh Panitia Perancang disampaikan kepada Panitia Penghalus Bahasa dalam sidang kedua BPUPKI 10 – 17 Juli 1945 terdapat rumusan: *souverenitetit*, berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat"²⁷³⁾. Oleh karena itu, "pembahasan dalam perspektif historis tidak dapat dilepaskan dalam memahami kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 yang berlaku"²⁷⁴⁾.

Pada saat perumusan UUD 1945, yaitu tokoh-tokoh nasional seperti Soepomo dan Muhammad Yamin memberikan pernyataan dalam rapat-rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), dengan ucapan-ucapannya.

²⁷⁰⁾ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Sumur Bandung, Bandung, cetakan kedua, 1965, hlm. 153. Lihat pula Hamid S. Attamimi, *ibid*.

²⁷¹⁾ Dahlan Thaib, *Konsepsi...*, *Op.cit.*, hlm. 1.

²⁷²⁾ *Ibid*.

²⁷³⁾ J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 2*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, hlm. 191.

²⁷⁴⁾ JImly Asshiddiqie, *Gagasan...*, *Op.cit*, hlm. 3.

Ucapan-ucapan itu dilakukan oleh Yamin dalam pidatonya tanggal 19 Mei 1945 dan Supomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945, serta Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 dan Bung Hatta.

Muhammad Yamin menyatakan dengan mengutip pendapat Jean Jacques Rousseau, bahwa kedaulatan rakyat yang didasarkan pada *Volonte Generale* dituangkan ke dalam bentuk undang-undang yang memiliki sifat-sifat:

1. Kesatuan (*unite*): semangat rakyat yang berhak memerintah dan mau diperintah itu adalah satu.
2. Bulat, tidak dibagi-bagi (*indivisible*): Dalam negara kerajaan hanya raja, sebaliknya jika kedaulatan ada pada rakyat, hanya rakyat yang berhak melaksanakannya.
3. Tidak boleh diserahkan (*inalienable*).
4. Tetap, tidak berubah-ubah (*imprescriptible*), artinya kedaulatan itu ada di tangan rakyat²⁷⁵.

Muhammad Yamin menguraikan di bawah judul "Peri Kerakyatan" berturut-turut tentang A. Permusyawaratan, B. Perwakilan, dan C. Kebijaksanaan, justru empat kata yang kemudian diketemukakan kembali dalam Mukadimah UUD 1945 tersebut.

Tentang Permusyawaratan, Yamin berkata antara lain: apabila kita imankan segala ayat al Qur'an yang tertuju kepada pemeliharaan negara, maka bolehlah kita dahulukan surat Asyura ayat 38 ini yang bunyinya: "segala urusan mereka dimusyawarahkan".

Perintah ini jelas dan terang, juga dalam sejarah Rasul Allah dan pada zaman khalifah yang keempat, ternyata permusyawaratan bersama itu dijalankan dengan sebaik-baiknya, sehingga oleh pelaksanaan dasar itu maka segala umat atau wakilnya dapat ikut campur dalam penyusunan dan pelaksanaan negara. Musyawarah menjadi kekuatan, karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan, membesarkan tanggung jawab warganegara, dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati.

Di antara segala negeri-negeri Islam di dunia, barangkali bangsa Indonesialah yang sangat mengemukakan dasar permusyawaratan dan memberi corak yang istimewa kepada pelaksanaan permusyawaratan. Keadaan ini bukan kebetulan, melainkan berhubungan karena dikuatkan oleh sifat perdaban Indonesia asli. Sebelum Islam

²⁷⁵) Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 62.

berkembang di tanah Indonesia, maka sejak zaman purbakala sudah terbentuk susunan desa, susunan masyarakat dan susunan hak tanah yang bersandar kepada keputusan bersama yang boleh dinamai kebulatan bersama atas masyarakat.

Dasar kebulatan itulah yang sama tuanya dengan susunan desa, negeri, marga dan lain-lain dan mufakat itulah yang menghilangkan dasar perseorangan dan menimbulkan hidup bersama dalam masyarakat yang teratur dan dalam tata negara desa yang dipelihara untuk kepentingan bersama dan untuk rakyat turun temurun.

Tentang perwakilan ada kata-kata dari Muhammad Yamin antara lain "suatu negara Indonesia yang akan dibentuk, tentulah tidak menjadi sambungan jiwa tata negara rakyat, apabila sifat perwakilan tidak dipakai. Sebaliknya, apabila dasar perwakilan secara Indonesia dilanjutkan sampai kepada segala bagian tata negara dengan mementingkan dasar permusyawaratan dan rasionalisme, maka dengan ringkas akan mendapat suatu susunan negara yang sewajarnya dengan peradaban kita".

Tentang kebijaksanaan dikatakan antara lain: "Hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia ialah rasionalisme yang sehat karena telah melepaskan dari anarki, liberalisme dan semangat penjajahan²⁷⁶⁾.

Soepomo memberikan makna kedaulatan rakyat yang sesuai dengan jiwa rakyat Indonesia, pada saat sidang BPUPKI, yaitu:

Menurut tata negara Indonesia yang asli, yang sampai zaman sekarang pun masih dapat terlihat dalam suasana desa baik di Jawa maupun di Sumatera dan kepulauan-kepulauan Indonesia lainnya, maka para pejabat negara ialah pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat dan para pejabat negara senantiasa berwajib memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakatnya.

Kepala desa atau kepala rakyat berwajib menyelenggarakan keinsafan keadilan rakyat, harus senantiasa memberi bentuk (*gestaltung*) kepada rasa keadilan dan cita-cita rakyat. Oleh karena itu, kepala rakyat "memegang adat" (kata pepatah Minangkabau) senantiasa memperhatikan segala gerak gerik dalam masyarakatnya dan untuk maksud itu, senantiasa bermusyawarah dengan rakyatnya atau dengan kepala-kepala keluarga dalam desanya, agar supaya pertalian batin antara pemimpin dan rakyat seluruhnya senantiasa terpilih.

Dalam suasana persatuan antara rakyat dan pemimpinnya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan diliputi oleh semangat gotong royong, semangat kekeluargaan.

Maka teranglah tuan-tuan yang terhormat, bahwa jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat

²⁷⁶⁾ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Jakarta, 1992, hlm. 21-23.

dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (*staatsidee*) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun.

Menurut aliran pikiran ini, Kepala Negara dan badan-badan Pemerintah lain harus bersifat pemimpin yang sejati, penunjuk jalan ke arah cita-cita luhur yang diidam-idamkan oleh rakyat. Negara harus bersifat "badan penyelenggara", badan pencipta hukum yang timbul dari hati sanubari rakyat seluruhnya. Dalam pengertian ini, menurut teori ini yang sesuai dengan semangat Indonesia yang asli, negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun²⁷⁷⁾.

Maka semangat kebathinan, struktur kerokhaniaan dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita persatuan hidup, persatuan *kawulo* dan *gusti* yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia bathin, antara mikrokosmos dan makrokosmos antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya. Segala manusia sebagai seseorang, golongan manusia dalam sesuatu masyarakat dan golongan-golongan lain dari masyarakat itu dan tiap-tiap masyarakat dalam pergaulan hidup di dunia seluruhnya dianggapnya mempunyai tempat dan kewajiban hidup (*dharma*) sendiri-sendiri menurut kodrat alam dan segala-galanya ditunjukkan kepada keseimbangan lahir dan bathin.²⁷⁸⁾

Selanjutnya Soekarno memberikan pidatonya yang berkaitan masalah

kedaulatan rakyat dalam merumuskan dasar negara, yaitu:

Kemudian, apakah dasar yang ke-3? Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mandiri negara "semua buat semua", "satu buat semua, semua buat satu". Saya yakin bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan²⁷⁹⁾.

Di depan sidang BPUPKI, Bung Hatta mengemukakan: "hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bangun, jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus ... (karena itu) janganlah kita memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan

²⁷⁷⁾ *Ibid*, hlm. 29-30.

²⁷⁸⁾ RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 14.

²⁷⁹⁾ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *RisalahOp.cit*, hlm. 66.

di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan²⁸⁰⁾. Pernyataan Bung Hatta diucapkan pada saat sidang BPUPKI untuk merumuskan UUD 1945. Selanjutnya

Bung Hatta menyatakan:

Oleh karena rakyat yang mengatur dan menentukan sendiri bagaimana mereka harus diperintah, maka dalam ajaran kedaulatan rakyat, rakyat sekaligus yang memerintah (*ruling*) dan yang diperintah (*ruled*). Corak pemerintahan semacam ini akan lebih mendorong dan menjamin suasana kedamaian (*peaceful*). Dalam pemerintahan yang berdasarkan ajaran kedaulatan rakyat (demokrasi), dimana rakyat memerintah diri mereka sendiri, dapat dihindari pergolakan atau pemberontakan terhadap pemerintahan tersebut, sebab rakyat tidak akan berontak terhadap dirinya sendiri²⁸¹⁾.

Pandangan yang dikemukakan oleh Bung Hatta pada sidang BPUPKI, yang selanjutnya Bung Hatta menyatakan: "bahwa negara yang hendak dibangun haruslah sebuah negara integralistik atau negara kekeluargaan dengan asas kolektivitas²⁸²⁾. Mohammad Hatta menangkap arah pemikiran yang cenderung meninggalkan cita-cita kedaulatan rakyat menjadikan negara sebagai negara kekuasaan. Pada akhirnya pemikiran Mohammad Hatta itu kemudian disepakati untuk dimuat dalam Undang-Undang Dasar (UUD) dengan pernyataan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Akan tetapi, perumusan kedaulatan rakyat pertama kali terdapat dalam Piagam Jakarta, 22 Juni 1945 yang menyatakan: "... Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulata rakyat", yang akhirnya menjadi rumusan dalam Pembukaan UUD 1945 yang mempengaruhi perumusan batang tubuhnya.

Sejak proklamasi kemerdekaan dan membentuk satu organisasi negara, yang kemudian disebut Negara Republik Indonesia, maka Indonesia sebenarnya

²⁸⁰⁾ Muhammad Yamin, Naskah..., *Op.cit*, hlm. 287.

²⁸¹⁾ Moh. Hatta, *Op.cit*, hlm. 13-14.

²⁸²⁾ *Ibid*, hlm. 300.

telah memiliki sistem atau ajaran kedaulatan rakyat dalam proses penyelenggaraan kehidupan kenegaraan. Munculnya ”gagasan kedaulatan rakyat dalam suasana perjuangan ini sesungguhnya mendapat dorongan kuat dari semangat anti individualisme, kolonialisme, liberalisme dan kapitalisme”²⁸³). Melalui semangat itulah, maka pemikiran atau gagasan kedaulatan rakyat sebelum kemerdekaan diperdebatkan dalam lembaga resmi yang disebut BPUPKI. Pada akhirnya gagasan kedaulatan rakyat itu termuat dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang bunyinya sebagai berikut:

”... untuk membentuk suatu pemerintahan 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 Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”.

Melalui ”alinea keempat merupakan intisari dari substansi Pembukaan UUD 1945 yang memuat antara lain dasar negara, tugas pemerintah negara dan struktur dasar kekuasaan tertinggi negara yakni kedaulatan rakyat”²⁸⁴). ”Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 para pendiri negara telah mengambil keputusan politik teramat penting dalam proses mendirikan negara baru. Keputusan politik teramat penting tersebut adalah merupakan tujuan dari didirikannya negara Republik Indonesia”²⁸⁵). Ajaran kedaulatan rakyat yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 selanjutnya dijabarkan dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa ”kedaulatan berada di tangan rakyat”. Rumusan kedaulatan berada di tangan rakyat di dalam

²⁸³) Dahlan Thaib, *Konsepsi...*, *op.cit*, hlm. 117.

²⁸⁴) Moerdiono, ”Hakikat, Makna dan Mekanisme Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Kenegaraan Kita”, dalam buku *Kedaulatan Rakyat*, Penerbit BP7 Pusat, 1997, Penyunting Safrudin Bahar, hlm. 20.

²⁸⁵) Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan...*, *op.cit*, hlm. 2.

UUD 1945 ”menunjukkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kedudukan rakyatlah yang paling menonjol dan paling sentral”²⁸⁶).

Lebih lanjut Muhammad Yamin menegaskan tentang makna kedaulatan rakyat bagi negara Republik Indonesia, yaitu:

Tinjauan kedaulatan rakyat dalam rangkaian dengan pengertian kedaulatan secara umum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, sebaiknya dengan mempergunakan sejarah hukum ketatanegaraan. Dalam hal yang demikian itu, maka tinjauan historis konstitusional yang dijalankan selalu mengingat tali temali antara peraturan-peraturan hukum dan kesadaran hukum, sesuai dengan pendapat Karl von Savigny yang mengatakan bahwa keseluruhan naluri hidup bertumbuh sepanjang masa dengan rakyat. Tinjauan hukum dan sejarah yang demikian pada hakikatnya masuk bidang ilmiah historis hukum yang menjadi dasar cara atau metode penyelidikan kedaulatan dalam pelbagai bentuk dan rupa dalam sesuatu bangsa atau negara²⁸⁷).

Kedaulatan rakyat dan keberadaan hukum sebagai dasar pemerintahan adalah sesuatu yang tidak dapat dipisahkan. Pada negara yang berkedaulatan rakyat, hukum dibuat oleh lembaga negara atas nama rakyat yang mempunyai kedaulatan hukum (*legal sovereignty*). Hukum yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar dibuat tidak dapat lepas dari cita-cita, tujuan dan dasar negara sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar. ”Hukum dalam suatu negara dapat menjelma dalam berbagai wujud, antara lain dalam bentuk hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan”²⁸⁸).

Di samping itu, kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 berdasarkan unsur musyawarah sebagaimana terkandung dalam dasar negara yang dinyatakan mempunyai sifat atau asas kekeluargaan. ”Sifat kekeluargaan mengandung semangat pengutamakan kepentingan umum, kepentingan negara di atas

²⁸⁶ *Ibid*, hlm. 119.

²⁸⁷ Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, tp, tt, hlm. 295.

²⁸⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987, hlm. 13.

kepentingan individu, tetapi kepentingan individu tidak dihilangkan. Secara hakiki semangat kekeluargaan adalah merupakan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum²⁸⁹⁾. Jimly Asshiddiqie merumuskan ”semangat kekeluargaan yang terdapat dalam UUD 1945 lebih dipengaruhi situasi saat penyusunan UUD 1945 ialah menentang paham individualis dan liberalis yang kuat²⁹⁰⁾.

Dengan demikian, para penyusun UUD 1945 telah menentukan adanya ajaran kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945. Hal ini sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa ajaran kedaulatan rakyat itu dapat dilihat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang terdapat perkataan ”...Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”, istilah yang memiliki makna serupa dengan ini adalah sila keempat Pancasila yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 ialah ”Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Di dalam batang tubuh UUD 1945, terutama Pasal 1 ayat (2) mempertegas dianutnya kedaulatan rakyat, yaitu: ”Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen) ini mengatur masalah yang sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, yaitu mengatur perihal pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sri Soemantri berpendapat bahwa perkataan ”sepenuhnya” harus diartikan bahwa kedaulatan rakyat tidak dijalankan oleh lembaga negara yang lain, selain MPR²⁹¹⁾. Ismail Suny juga menyatakan: ”perkataan sepenuhnya menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang

²⁸⁹⁾ Muhammad Yamin, *op.cit*, hlm. 135.

²⁹⁰⁾ Jimly Asshiddiqie, *Islam dan..., Op.cit*, hlm 35.

²⁹¹⁾ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur ..., op.cit*, hlm. 157.

mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas²⁹²⁾. Selanjutnya, Ismail Suny menunjuk pada rumusan dari penjelasan UUD 1945, "Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi". Ini berarti di negara Indonesia dianut ketentuan "kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau *Supremacy of the People's Consultative Assembly*"²⁹³⁾.

Selanjutnya pengertian "sepenuhnya" yang dikemukakan oleh Sri Soemantri di atas lebih tepat, sebab penekanannya terletak pada kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Kekuasaan MPR selanjutnya didistribusikan pada lembaga negara lainnya yang ada di bawahnya, seperti Presiden, DPR, MA, BPK, DPA. Pemahaman ini tidak memberi kesan adanya pengalihan kedaulatan rakyat pada MPR, namun MPR hanya pelaksana kedaulatan rakyat yang memiliki beberapa kekuasaan, seperti menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dengan kata lain, MPR adalah mandataris rakyat, bukan penerima delegasi. Sebagai penerima mandat, MPR hanya dapat bertindak berdasarkan kehendak rakyat yang diwakili, itu sebabnya MPR harus dapat memahami aspirasi rakyat sebagai penerima mandat.

Ketentuan ini mempertegas dianutnya kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 sebagaimana dikehendaki oleh para penyusunnya. MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana yang diberikan oleh UUD 1945, yaitu menetapkan UUD, mengubah UUD, menetapkan GBHN, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi,

²⁹²⁾ Ismail Suny, *Mekanisme...., Op.cit*, hlm. 10.

²⁹³⁾ *Ibid.*

”pemegang kedaulatan rakyat, bukan berarti kedaulatan di tangan MPR, kedaulatan tetap di tangan rakyat dan MPR adalah merupakan instansi politik tertinggi pelaksanaannya”²⁹⁴).

Untuk mengimplementasikan ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana dikehendaki dalam UUD 1945, maka perlu diadakan pemilihan umum. Meskipun UUD 1945 tidak secara jelas mengatur pemilihan umum, tetapi melalui Pasal 1 ayat (2) menunjukkan perlunya diadakan pemilihan umum, dan keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum oleh pembentuk UUD 1945 tercermin dalam Aturan Tambahan yang menyatakan: ”Dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar ini”. Menurut Sri Soemantri, ”landasan berpijak lainnya mengenai pemilu yang juga mendasar adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945, paragraf keempat”²⁹⁵), yaitu sila keempat Pancasila, ”Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”.

Selain itu, hasrat untuk mengadakan pemilihan umum cukup banyak disuarakan sejak zaman penjajahan dahulu, terbukti antara lain dengan adanya gerakan besar-besaran menuntut ’Indonesia berparlemen’ dan meningkat menjadi tekad yang bulat semenjak kemerdekaan Indonesia diproklamasikan. Keinginan tersebut sebagaimana tersirat dari keluarnya Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945 yang menganjurkan pembentukan partai politik dan penegasan bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan MPR yang akan

²⁹⁴) Solly Lubis, *Pembahasan UUD*, Rajawali Press, Jakarta, 1987, hlm. 104.

²⁹⁵) Sri Soemantri Martosoewignjo, “Sistem Pemilu Dalam Ketatanegaraan Indonesia”, Majalah *Persahi*, Nomor Ketiga, Januari 1990.

diselenggarakan pada Januari 1946, meskipun akhirnya pemilu tahun 1946 tidak dapat dilaksanakan.

Menurut Sri Soemantri, "Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 yang memuat ...tentang anjuran pemerintah kepada masyarakat untuk membentuk partai-partai politik"²⁹⁶). "Anjuran pemerintah ini ternyata disambut dengan sangat antusias oleh masyarakat dengan didirikannya partai-partai politik yang baru. Sistem kepartaian yang timbul adalah sistem multi partai"²⁹⁷). Kehidupan kepartaian ini lebih berkembang lagi manakala dikeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 yang menghendaki dilakukannya perubahan sistem presidensial yang dianut oleh UUD 1945 menjadi sistem pemerintahan parlementer yaitu tanggung jawab kebijaksanaan pemerintahan sehari-hari bergeser ke tangan kabinet²⁹⁸).

Bagian isi maklumat tanggal 3 November 1945 adalah:

"tindakan-tindakan demokratis yang lain yang segera harus dijalankan ialah mengadakan pemilihan umum, supaya wakil-wakil rakyat yang terpilih dengan merdeka dapat mengambil bagian yang tepat dalam menjalankan politik pemerintah dan menentukan hukum negara..."
Untuk mendorong dan menunjukkan tumbuhnya pikiran-pikiran politik maka pemerintah Republik Indonesia menganjurkan kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai guna mewakili segala pikiran politik dalam negara..."²⁹⁹).

Pembentukan DPR dan MPR sebagaimana yang dikehendaki dalam UUD 1945 sebagai lembaga perwakilan. Pelaksanaan pemilihan umum yang dimaksudkan pada saat itu untuk mengisi keanggotaan DPR dan MPR bukan untuk memilih anggota konstituante. Pada akhirnya, pemilu baru dapat

²⁹⁶) Sri Soemantri Martosoewignjo, *Partai Politik, Sistem Kepartaian dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Yayasan Pendidikan Bunda Cipunegara, Bandung, 1969, hlm. 72.

²⁹⁷) Rukmana Amanwinata, Pengaturan..., *Op.cit*, hlm. 11.

²⁹⁸) Sri Soemantri Martosoewignjo, *Partai Politik, op.cit*, hlm. 73.

²⁹⁹) Diambil dari lampiran II Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 49.

dilaksanakan tahun 1955, bahwa: ”pemilu 1955 diharapkan menghasilkan konstituante yang menyusun suatu UUD yang akan menggantikan UUDS 1950”³⁰⁰⁾. Konstituante sendiri gagal menyusun dan menetapkan suatu UUD bagi bangsa dan negara RI yang akan menggantikan UUDS 1950”³⁰¹⁾.

Rencana pelaksanaan pemilihan umum yang akan dilaksanakan pada 1946 pada akhirnya gagal diselenggarakan karena adanya ketidakpastian pemerintahan baru termasuk dalam menyiapkan perangkat undang-undangnya, dan juga belum stabilnya kondisi negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada saat itu serta gangguan dari luar yang masih mengancam. Penyebab dari luar antara lain serbuan kekuatan asing yang mengharuskan negara ini terlibat peperangan.

Oleh karena, Indonesia sebagai bangsa yang baru merdeka yang seluruh perhatian dan tenaga masih dicurahkan pada perjuangan mempertahankan dan mengamankan kemerdekaan dari usaha penjajah yang ingin kembali menjajah Indonesia. Moh. Isnaini menyatakan:

Masalah pemilihan umum bagi bangsa dan rakyat Indonesia merupakan suatu masalah prinsipil yang sejak hari pertama proklamasi kemerdekaan bukan saja menjadi pemikiran, akan tetapi sudah direncanakan akan dilaksanakan. Dari dokumen-dokumen sejarah tiap orang dapat melihat kenyataan-kenyataan adanya kesungguhan rakyat Indonesia untuk menyelenggarakan pemilihan itu³⁰²⁾.

Pada akhirnya keinginan yang kuat pemerintah untuk menyelenggarakan pemilihan umum adalah dibentuknya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diubah dengan Undang-

³⁰⁰⁾ J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 3*, CV. Haji Masagung, Jakarta, 1988, hlm. 83.

³⁰¹⁾ J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 1*, Gunung Agung, Jakarta, 1987, hlm. 180.

³⁰²⁾ Moh. Isnaini, *MPR-DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1982, hlm. 5.

Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang Pemilihan Umum, meskipun akhirnya pemilihan umum itu baru terlaksana tahun 1955 dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953. Oleh karena situasi yang tidak memungkinkan dilaksanakannya pemilihan umum, meskipun sudah ada undang-undangnya. Pemerintahan silih berganti, dan tidak kurang dari 6 (enam) buah kabinet yang memerintah tidak berhasil melaksanakan pemilihan umum padahal setiap pemerintahan itu telah mencantumkan aktivitas politik tersebut ke dalam programnya.

Oleh karena keadaan ketatanegaraan yang belum memungkinkan melaksanakan pemilihan umum ketika itu, selama berlakunya UUD 1945 yang pertama ini pemilu belum dapat dilaksanakan. Pemilu baru terlaksana melalui UUDS 1950 tahun 1955. Setelah pemerintahan orde baru memegang kekuasaan, keinginan untuk melaksanakan pemilu muncul kembali. Hal ini dianut dalam amanat rakyat melalui Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1965 yang menyatakan: "Pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia diselenggarakan dengan pemungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968". Akan tetapi, kondisi politik dan ekonomi yang kurang menguntungkan untuk melaksanakan pemilu, sehingga melalui Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 menetapkan bahwa pemilu akan diselenggarakan selambat-lambatnya 5 Juli 1971. Berdasarkan ketetapan MPRS ini, Presiden dan DPR menetapkan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Pada akhirnya pemilu pada zaman orde baru dilaksanakan secara teratur setiap lima tahun sekali sampai tahun 1997.

Dasar yang digunakan untuk menyelenggarakan pemilu pada zaman orde baru sejak pemilu 1971 sampai 1997 adalah:

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Syarat kedaulatan rakyat adalah pemilihan umum.
2. Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.
3. Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan, "... sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala hal yang terjadi ...". Dari butir 2 dan 3 dapat dikembangkan bahwa pemilu di Indonesia dilaksanakan sekali dalam lima tahun.
4. Pasal 19 UUD 1945, susunan DPR ditetapkan dengan Undang-Undang. Undang-Undang yang dimaksud berarti mengatur pemilihan umum.

Masih menggunakan dasar hukum yang sama, maka pemilu 1999 merupakan pemilu yang dipercepat dari jadwal semula yang seharusnya dilaksanakan tahun 2002, sebagai pelaksanaan pemilu lima tahun sekali. Oleh karena situasi politik yang terjadi pada masa itu, yaitu peralihan pemerintahan dari Presiden Soeharto kepada Presiden BJ Habibie melalui desakan reformasi. Presiden BJ Habibie kemudian segera mempercepat pemilu karena tekanan rakyat pada pemerintahan BJ Habibie yang dipandang tidak memiliki legitimasi untuk memegang pemerintahan. Diselenggarakannya pemilu pada dasarnya untuk membentuk legitimasi pemerintahan setelah jatuhnya Presiden Soeharto.

Untuk melaksanakan pemilu tersebut, pemerintah yang dipimpin oleh Presiden BJ Habibie menyiapkan paket Undang-Undang bidang politik sebagai dasar pelaksanaan pemilihan umum, yang sekaligus juga sebagai perubahan Undang-Undang tersebut untuk lebih demokratis. Paket Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik,

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Berbeda dengan pemilu pada era orde baru, pada masa reformasi sebagai penyelenggara pemilu tidak lagi dikendalikan oleh pemerintah melalui Lembaga Pemilihan Umum (LPU), tetapi diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) bersifat independen. Independensi KPU ini melalui Keppres No. 77 Tahun 1999 tanggal 10 Maret 1999. Akan tetapi sebelum KPU terbentuk, maka persiapan pemilu dilaksanakan oleh LPU kemudian LPU membentuk Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) atau yang lebih dikenal dengan sebutan "Tim Sebelas". Tim Sebelas atau P3KPU ini dibentuk melalui Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) selaku Ketua LPU Nomor 06/1999 tentang Pembentukan P3KPU yang bertugas membantu LPU terutama dalam verifikasi parpol peserta pemilu.

Setelah KPU terbentuk, maka KPU memiliki kewenangan yaitu menetapkan hasil perhitungan suara di seluruh Indonesia, mengatur tata cara dan jadwal waktu kampanye, dan kewenangan untuk menetapkan jenis dan jumlah anggota MPR dari Utusan Golongan. Kepengurusan KPU terdiri dari satu orang Ketua, dua orang Wakil Ketua, 53 anggota yang terdiri atas wakil dari 48 parpol peserta pemilu dan 5 wakil dari pemerintah. Dalam menyelenggarakan pemilu, KPU juga dibantu oleh Sekretariat Umum KPU. Penyelenggara pemilu di tingkat pusat dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang jumlah dan unsur anggotanya sama dengan KPU. Untuk menyelenggarakan di tingkat daerah dilaksanakan oleh PPD I, PPD II, PPK, PPS dan KPPS. Untuk menyelenggarakan di luar negeri dilaksanakan oleh PPLN, PPSLN dan KPPSLN yang keanggotaannya terdiri atas wakil-wakil parpol peserta pemilu ditambah beberapa

orang wakil dari pemerintah dan tokoh-tokoh masyarakat. Pembentukan KPU ini untuk menjawab permasalahan yang mendasar mengenai independensi KPU.

Sama halnya dengan pemilu pada masa orde baru, bahwa pemilu dilaksanakan dengan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Melalui sistem ini peserta pemilu mendapatkan alokasi kursi berdasarkan proporsi suara yang diperolehnya. Penentuan sisa kursi ditentukan dengan mengacu pada prinsip sisa suara terbesar (*largest remainder system*) varian hare, di samping itu juga partai-partai dapat melakukan *stembus accord*.

Daerah pemilihan (dapil) DPR adalah provinsi dengan ketentuan setiap kabupaten/kota sekurang-kurangnya mendapatkan satu kursi dan jumlah kursi DPR untuk setiap dapil didasarkan pada jumlah penduduk. Selanjutnya pemilih memilih tanda gambar partai. Daftar calon tidak diterapkan dalam kertas suara, tetapi diumumkan secara terbuka di setiap TPS. Partai politik dapat mengajukan calon sebanyak dua kali dari jumlah kursi yang diterapkan.

Pada masa reformasi jumlah parpol tidak dibatasi dan bebas menentukan asas partai yang didirikan. Kebebasan mendirikan partai ini sesuai dengan kehendak Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Parpol. Perubahan melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 ini merupakan awal dari tumbuh kembalinya sistem multi partai di Indonesia yang pernah terjadi pada pemilu 1955. Hal ini tercatat sebanyak 148 partai berdiri termasuk tiga partai lama yaitu PPP, Golkar, dan PDI. Golkar menyatakan dirinya sebagai partai politik melalui Rapat Pimpinan Paripurna Golongan Karya. Dari sekian partai politik yang dinyatakan lolos verifikasi Tim Sebelas, ”hanya 48 parpol, sehingga pemilu 1999 diikuti 48 parpol yang telah disahkan Menteri Kehakiman dan ikut pemilu pada 7 Juni 1999, sementara 93 parpol disahkan Menteri Kehakiman tapi tidak

ikut pemilu 7 Juni 1999 dan 7 parpol dinyatakan tanpa persyaratan yang lengkap³⁰³⁾.

Pada pemilu 1999 terdapat lembaga pengawasan dan pemantauan pemilu, pengawasan pemilu 1999 dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Pembentukan, pengangkatan dan pelantikan keanggotaan panwaslu sebagai berikut:

- a. Panwaslu Pusat berkedudukan di ibukota negara yang beranggotakan 30 orang.
- b. Panwaslu Tingkat I berkedudukan di ibukota provinsi yang beranggota 17 orang. Ketua dan Anggota Panwaslu Tingkat I ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Tinggi.
- c. Panwaslu Tingkat II berkedudukan di ibukota kabupaten/kotamadya yang beranggotakan sekurang-kurangnya 17 orang. Ketua dan Anggota Panwaslu Tingkat I ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Tinggi.
- d. Panwaslu Tingkat Kecamatan (Panwaslucam) berkedudukan di ibukota kecamatan, beranggotakan sekurang-kurangnya 9 orang ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Negeri.

Mengenai pelaksanaan pemantauan yang pada hakikatnya bermakna penglihatan atau melihat atau menengok sebagaimana yang dapat dilihat. Dihubungkan dengan pelaksanaan pemilu, maka pada umumnya, kegiatan itu dapat dilakukan kapan saja, dari mana saja dan oleh kelompok masyarakat apa saja. Kegiatan pemantauan pada pemilu 1955 sampai dengan 1999 tidak dilakukan karena lembaga yang melakukan pemantauan belum ada. Sedangkan pada pemilu 1999 melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan umum,

³⁰³⁾ Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif, Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm. 34.

juga tidak secara rinci mengatur mengenai kelembagaan dan tata cara pemantauan. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 menyerahkan pengaturannya kepada KPU. Pengaturan mengenai lembaga pemantau dan tata cara pemantauan pemilu ditetapkan dengan Keputusan KPU Nomor 12 Tahun 1999.

B. Kedaulatan Rakyat Menurut Konstitusi RIS 1949

Perjalanan bangsa yang kemudian membawa Indonesia menjadi Negara Republik Indonesia Serikat. Pada saat Indonesia menjadi Negara Republik Indonesia Serikat, maka Undang-Undang Dasar yang berlaku adalah Konstitusi RIS 1949. Pembentukan Konstitusi RIS 1949 juga tidak terlepas dari situasi politik dan keadaan bangsa saat itu. Konstitusi RIS 1949 ini terdiri dari mukadimah dan batang tubuh yang meliputi enam bab dan 197 pasal.

1. Bab I tentang Negara Republik Indonesia Serikat terdiri atas enam bagian, yaitu bagian pertama perihal Bentuk Negara dan Kedaulatan, bagian kedua perihal Daerah Negara, bagian ketiga perihal Lambang dan Bahasa negara, bagian keempat perihal Kewarganegaraan Indonesia dan Penduduk Negara, bagian kelima perihal Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia, dan bagian keenam perihal Asas-asas dan Dasar.
2. Bab II tentang Republik Indonesia Serikat dan Daerah-daerah Bagian, terdiri dari tiga bagian, yaitu bagian pertama perihal Daerah-daerah Bagian Babakan Satu, Ketentuan Umum, bagian kedua perihal Pembagian Penyelenggaraan Pemerintahan antara Republik Indonesia Serikat dengan Daerah-daerah Bagian, dan bagian ketiga perihal Daerah-daerah Swapraja.
3. Bab III tentang Perlengkapan Republik Indonesia Serikat, terdiri dari lima bagian, yaitu bagian pertama perihal Pemerintah, bagian kedua perihal Senat,

bagian ketiga perihal Dewan Perwakilan Rakyat, bagian keempat perihal Mahkamah Agung dan bagian kelima perihal Dewan Pengawas Keuangan.

4. Bab IV tentang Pemerintahan, terdiri dari enam bagian, yaitu bagian pertama perihal Ketentuan-ketentuan Umum, bagian kedua perihal Perundang-undangan, bagian ketiga perihal Pengadilan, bagian keempat perihal Keuangan, bagian kelima perihal Perhubungan Luar Negeri, dan bagian keenam perihal Pertahanan Kebangsaan dan Keamanan Umum.
5. Bab V tentang Konstituante, tidak terbagi atas bagian-bagian tapi meliputi empat pasal.
6. Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan-ketentuan Peralihan dan Ketentuan-ketentuan Penutup, terdiri dari tiga bagian, yaitu bagian satu perihal Perubahan, bagian kedua perihal Ketentuan-ketentuan Peralihan dan bagian tiga perihal Ketentuan-ketentuan Penutup.

Berkaitan dengan kedaulatan rakyat yang dianut dalam Konstitusi RIS 1949, maka konstitusi ini tidak secara eksplisit memuat rangkaian kata atau kalimat tentang kedaulatan rakyat. Hal ini berbeda dengan UUD 1945 (sebelum amandemen), UUDS 1950 maupun UUD 1945 (setelah amandemen) secara eksplisit memuat kata "kedaulatan rakyat". Begitu juga dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 tidak mencantumkan perkataan "kedaulatan adalah di tangan rakyat". Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 itu berbunyi: "Kekuasaan Kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Senat". Berdasarkan pernyataan pasal tersebut, berarti konstitusi memberikan kekuasaan untuk melaksanakan kedaulatan ialah Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Dengan demikian, "parlemen RIS terdiri dari dua Badan (bikameral), yaitu Senat dan Dewan

Perwakilan Rakyat”³⁰⁴). Dalam Konstitusi RIS 1949, Presiden dalam menjalankan kewajibannya tidak dapat diganggu gugat, sehingga RIS menganut demokrasi parlementer.

Pernyataan tersebut, menunjukkan bahwa Konstitusi RIS secara tegas menganut kedaulatan negara, meskipun demikian dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 yang berbunyi: ”Kekuasaan Kedaulatan Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi”. Dengan demikian, melalui Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 menganut paham kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Paham kedaulatan rakyat dapat ditafsirkan melalui kata ”demokrasi”, karena demokrasi merupakan kata lain dari kedaulatan rakyat.

Selain Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 yang memuat kedaulatan rakyat, juga dalam alinea ketiga mukadimah Konstitusi RIS 1949, antara lain mengatakan:

”...negara yang berbentuk republik, berdasarkan pengakuan Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, **kerakyatan** dan keadilan sosial”. Kerakyatan merupakan kalimat lain dari kedaulatan rakyat. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 antara lain dikatakan: ”... negara hukum yang demokrasi...”, perkataan demokrasi mengandung makna bahwa rakyatlah yang berdaulatan. Meskipun Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 tidak dengan tegas menyebut kedaulatan dan langsung menunjuk Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat sebagai pelaksana kedaulatan, akan tetapi dalam Pasal 34 dengan jelas menegaskan bahwa kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa dan penguasa dipilih secara langsung oleh rakyat secara berkala. Untuk mengerti makna Pasal 1 ayat (2) seharusnya dibaca dalam kaitan dengan Pasal 34, sehingga maknanya bahwa kedaulatan ada pada rakyat atau kedaulatan rakyat dan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat³⁰⁵).

³⁰⁴) Solly Lubis, *Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1993, hlm. 47.

³⁰⁵) Anwar C., *Teori..., Op.cit*, hlm. 115-116.

Melalui Pembukaan dan Pasal 34 Konstitusi RIS 1949, maka jelas kiranya bahwa Konstitusi RIS 1949 menganut ajaran kedaulatan rakyat. Selanjutnya sebagai konsekwensi dari keberadaan Pemerintah, DPR dan Senat sehingga ketiganya sebagai lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat. Meskipun demikian, dalam prakteknya ajaran kedaulatan rakyat melalui Konstitusi RIS 1949 tidak dapat dilaksanakan dengan baik, karena keberlakuan Konstitusi RIS 1949 itu sendiri yang tidak lama. Hal ini karena pembentukan negara federasi bukan kehendak rakyat yang sebenarnya, bentuk negara yang dikehendaki oleh rakyat Indonesia adalah negara kesatuan.

Untuk mengimplementasikan ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana diisyaratkan dalam Konstitusi RIS 1949 adalah melalui pemilihan umum. Pasal 34 Konstitusi RIS 1949 secara eksplisit menentukan perlunya pemilihan umum, yaitu bahwa: "Kemauan Rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak-pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara".

Oleh karena masa berlakunya Konstitusi RIS 1949 tidak lama, sehingga tidak pernah melaksanakan pemilihan umum, meskipun pada saat itu keinginan kuat untuk menyelenggarakan pemilihan umum adalah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya sebagai ganti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 mengamanatkan bahwa "pemilihan umum yang akan dilakukan adalah bertingkat (tidak langsung). Sifat pemilihan tidak langsung ini didasarkan pada alasan bahwa

mayoritas warga negara Indonesia pada waktu itu masih buta huruf, sehingga kalau pemilihan langsung dikhawatirkan akan banyak distorsi³⁰⁶⁾. Selanjutnya ”Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 yang menganut sistem pemilihan bertingkat, artinya anggota lembaga perwakilan dipilih oleh orang-orang tertentu yang dipilih untuk memilih, dan di dalam Undnag-Undang ini tidak diadakan pengangkatan lagi³⁰⁷⁾. Sejak penggantian UUD 1945 dengan Konstitusi RIS 1949, meskipun sudah ada Undang-Undangnya, pemilihan umum tidak pernah bisa direalisasikan, sehingga implementasi kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum menurut Konstitusi RIS 1949 tidak pernah terlaksana.

C. Kedaulatan Rakyat Menurut UUDS 1950

Setelah berlakunya UUDS 1950 yang menggantikan Konstitusi RIS 1949, sistem ketatanegaraan Indonesia berubah menjadi sistem ketatanegaraan yang bercirikan kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia. Penggantian konstitusi ini merupakan kristalisasi perjuangan bangsa Indonesia dari bentuk negara federal atau serikat kembali pada bentuk negara kesatuan. Perubahan Konstitusi RIS 1949 menjadi UUDS 1950 oleh banyak ahli hukum tata negara dipandang sebagai perubahan secara formal karena telah mengikuti kaidah prosedur perubahan konstitusi yang terdapat dalam Pasal 190 Konstitusi RIS 1949.³⁰⁸⁾

Pasal 190 ayat (1), (2) dan (3) merupakan perubahan konstitusi dengan syarat minimal dua pertiga dari jumlah anggota DPR maupun Senat menghadiri

³⁰⁶⁾ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi...*, *Op.cit.*, hlm. 345.

³⁰⁷⁾ Rusminah, “Perwakilan (Sistem dan Lembaganya) Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945”, dalam Padmo Wahjono (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 75.

³⁰⁸⁾ Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo dalam bukunya *UUDS RI*, Ismail Suny dalam bukunya *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm. 121-122 dan J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD dilihat dari segi Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1984, hlm. 38.

persidangan dan minimal dua pertiga dari jumlah yang hadir menyetujui perubahan. Konstitusi RIS 1949 tidak membatasi perubahan bentuk Negara Federasi pada Bentuk Negara Kesatuan, meskipun UUDS 1950 secara jelas mengubah bentuk negara dari federasi pada bentuk Negara Kesatuan bukan merupakan pelanggaran Konstitusi RIS 1949. Hal itu sebabnya perubahan dari Konstitusi RIS 1949 ke UUDS 1950 dapat dikatakan sebagai perubahan secara formal konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

UUDS 1950 bersifat sementara, ini diketahui dari nama UUD Sementara, penegasan secara yuridis terhadap sifat sementara UUD ini tertuang dalam Pasal 134 yang pada intinya menugaskan pada konstituante dan pemerintah untuk secepatnya menetapkan UUD tetap untuk menggantikan UUDS. Meskipun pada akhirnya konstituante yang dibentuk melalui pemilu juga gagal menghasilkan UUD yang dikehendaki oleh Pemerintah, Presiden akhirnya membubarkan konstituante tersebut,

UUDS 1950 yang merupakan perubahan dari Konstitusi RIS 1949, maka sebagian besar isi UUDS 1950 memiliki formulasi dan materi yang relatif sama dengan Konstitusi RIS 1949. Perbedaannya terutama pada perubahan bentuk negara federasi menjadi negara kesatuan. UUDS 1950 terdiri dari Pembukaan dan batang tubuh tanpa penjelasan. Batang tubuh UUDS 1950 terdiri dari 6 bab, 146 pasal dan pasal peralihan, yaitu:

1. Bab I tentang Negara Republik Indonesia, terdiri atas 6 bagian, bagian pertama perihal Bentuk Negara dan Kedaulatan, bagian kedua perihal Daerah Negara, bagian ketiga perihal Lambang dan Bahasa Indonesia, bagian keempat perihal Warga Negara dan Penduduk Negara, bagian kelima perihal Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia, bagian keenam perihal Asas-asas Dasar.

2. Bab II tentang Alat-Alat Perlengkapan Negara, terdiri atas empat bagian, bagian pertama perihal Pemerintah, bagian kedua perihal Dewan Perwakilan Rakyat, bagian ketiga perihal Mahkamah Agung dan bagian kelima perihal Dewan Pengawas Keuangan.
3. Bab III tentang Tugas Alat-alat Perlengkapan Negara, terdiri atas enam bagian, bagian pertama perihal Pemerintahan, bagian kedua perihal Perundang-undangan, bagian ketiga perihal Pengadilan, bagian keempat perihal keuangan, bagian kelima perihal Hubungan Luar Negeri dan bagian keenam perihal Pertahanan Negara dan Keamanan Umum.
4. Bab IV tentang Pemerintahan Daerah dan Daerah-Daerah Swapradja, tidak terbagi atas bagian karena hanya meliputi dua pasal yaitu Pasal 131 dan 132.
5. Bab V tentang Konstituante, juga tidak terbagi atas bagian-bagian pada pasal-pasalnyalah ialah Pasal 134 sampai dengan Pasal 139.
6. Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan-ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup, terdiri atas 3 bagian, bagian pertama perihal Perubahan, bagian kedua perihal Ketentuan-ketentuan Peralihan dan bagian ketiga perihal Ketentuan Penutup.

Di dalam UUDS 1950 menganut ajaran kedaulatan rakyat, ini dapat ditemui dalam alinea keempat mukadimah UUDS 1950 yang merupakan salah satu dasar pembentukan negara Republik Indonesia adalah kerakyatan, dan istilah kerakyatan ini kemudian merupakan kata lain dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Penegasan dianutnya kedaulatan rakyat ada dalam Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 yang menyatakan bahwa: "Kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat". Rumusan pasal tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan dalam negara

Republik Indonesia ada pada rakyat, atau dengan kata lain yang berdaulat dalam negara Republik Indonesia adalah rakyat. Dalam Pasal 35 UUDS 1950 juga ditemukan rumusan yang mempertegas dianutnya kedaulatan rakyat, dengan kalimat "kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa..., kemauan rakyat sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan oleh penguasa merupakan substansi dari kedaulatan rakyat". Jadi, Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 35 UUDS 1950 merupakan penegasan bahwa dalam UUDS 1950 menganut ajaran kedaulatan rakyat.

Oleh karena, UUDS 1950 menganut ajaran kedaulatan rakyat, selanjutnya siapa yang melaksanakan kedaulatan rakyat itu. Menurut Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950, maka sebagai pelaksana kedaulatan rakyat adalah Pemerintah (Presiden dan Wakil Presiden) dan Dewan Perwakilan Rakyat. Kedaulatan yang dijalankan oleh Presiden dan DPR berbeda, persamaan dalam hal membuat undang-undang. Kedaulatan yang dijalankan oleh pemerintah berada pada bidang eksekutif dan kedaulatan yang dijalankan oleh DPR dalam bidang legislatif. Dengan kata lain, Pemerintah adalah pelaksana kedaulatan dalam bidang eksekutif dan DPR adalah pelaksana kedaulatan dalam bidang legislatif. Selanjutnya yang merupakan kedaulatan yang dijalankan secara bersama antara pemerintah dan DPR adalah dalam bentuk undang-undang. Oleh sebab itu, dalam UUDS 1950 tidak memungkinkan undang-undang diganggu gugat sebab undang-undang adalah produk dari dua lembaga negara yang menjadi pelaksana kedaulatan rakyat.

Latar belakang penempatan Pemerintah dan DPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dapat ditemukan dalam jawaban pemerintah RIS atas laporan Panitia Pelapor Dewan Perwakilan Rakyat tertanggal 3 Agustus 1950, bahwa:

“Pasal 1 ayat (2) dari UUDS 1950 bermaksud untuk menyatakan bahwa dalam melakukan pemerintahan dan perundang-undangan negara, Pemerintah dan DPR bekerjasama untuk melaksanakan kemauan rakyat”.³⁰⁹⁾

Untuk melaksanakan kemauan rakyat ini, maka perlu adanya pemilu, sehingga dalam UUDS 1950 secara eksplisit memuat tentang pemilu dalam Pasal 35, Pasal 57 dan Pasal 135 ayat (2) UUDS 1950. Pasal 35 UUDS 1950 menyatakan: “kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara”. Pasal 57 UUDS 1950 menyatakan: “anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 135 ayat (2) UUDS 1950 menyatakan: “anggota-anggota konstituante dipilih oleh warga negara Indonesia dengan dasar umum dan dengan cara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Pada masa pemerintahan Wilopo berhasil menyelesaikan rancangan undang-undang pemilu, sehingga melalui Pasal 134 UUDS 1950 lahirlah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum.³¹⁰⁾

Melalui Undang-Undang Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 1953 ditetapkan pemilihan anggota DPR tanggal 29 September 1955 dan pemilihan anggota konstituante pada tanggal 15 Desember 1955. Konstituante yang dipilih

³⁰⁹⁾ Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Noordhoff-Kolff, Jakarta, Cet. Ke-8, 1958, hlm. 22.

³¹⁰⁾ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum yang diundangkan pada tanggal 4 April 1953 dalam Lembaran Negara 1953 Nomor 29.

itu mempunyai hanya satu tugas, yaitu bersama-sama dengan pemerintah untuk secepatnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950.

Pemilihan umum yang hendak dilaksanakan dan baru terlaksana pada tahun 1955 itu merupakan kehendak Pasal 1 ayat (2), Pasal 35 dan Pasal 57 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Melalui "Pasal 57 UUDS 1950 yang menghendaki adanya Dewan Perwakilan Rakyat dan UUDS 1950 yang masih bersifat sementara, maka dalam Pasal 134 UUDS 1950 memerintahkan adanya suatu badan Konstituante yang akan menyusun Undang-Undang Dasar yang tetap"³¹¹⁾, sehingga pemilihan umum tersebut sekaligus akan memilih anggota konstituante yang dimaksud. "Undang-Undang Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 1953 yang dibuat atas dasar UUDS 1950, sesuai dengan Pasal 57 UUDS 1950 ini, menyebutkan hanya pemilihan umum sebagai cara penetapan wakil-wakil rakyat"³¹²⁾.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 secara rinci mengatur "sistem pemilu dan pedoman mekanisme pemilu yang mencakup *electoral laws* dan peraturan *electoral process*"³¹³⁾. *Electoral laws* adalah "sistem pemilihan dan perangkat peraturan untuk menata bagaimana pemilu dijalankan serta bagaimana distribusi hasil pemilu itu"³¹⁴⁾. *Electoral process* adalah menjalankan pemilihan umum sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi"³¹⁵⁾, seperti proses pencalonan, kampanye, penghitungan suara, dan penentuan hasil.

³¹¹⁾ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar, ... *op.cit.*, hlm. 343.

³¹²⁾ S.M. Amin, *Demokrasi Selayang Pandang*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1976, hlm. 19.

³¹³⁾ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2010, hlm. 74.

³¹⁴⁾ *Ibid.*

³¹⁵⁾ *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 terdiri atas empat bagian yang terbagi dalam 16 bab dan 139 pasal, beberapa bab itu di antaranya dipecah-pecah lagi ke dalam beberapa sub bab. Bagian I mengatur tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat, Bagian II mengatur tentang Keanggotaan, Bagian III mengatur tentang sanksi-sanksi pidana terkait pelanggaran dalam pemilihan umum, dan Bagian IV mengatur tentang Penutup dari Undang-Undang itu. Selain itu, ada Peraturan Pemerintah yang sengaja dibuat bahwa Angkatan Perang RI untuk dapat berpartisipasi dalam pemilihan umum, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1954 yang mengatur tentang Partisipasi Politik Angkatan Perang dalam pemilihan umum³¹⁶⁾.

Pemilu ini kemudian dipersiapkan oleh pemerintahan Perdana Menteri

Ali Sastroamidjojo. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Herbert Feith, bahwa:

Perhaps the most important single aspect of political setting for the drama of the Ali cabinet period was the expectation that elections would soon be held. In presenting his cabinet's initial statement to parliament on August 25, 1953, the Prime Minister had set forth a time schedule for the preparations of elections, a schedule which would run for sixteen months beginning with January 1954³¹⁷⁾.

Namun kemudian Ali Sastroamidjojo mengundurkan diri, dan pemerintahan diteruskan oleh pemerintahan Burhanuddin Harahap, sehingga dalam sejarah pemilihan umum tahun 1955 diselenggarakan pada masa pemerintahan Burhanuddin Harahap.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilu bertujuan untuk memilih anggota-anggota DPR dan Konstituante, yang berbeda dengan tujuan semula rencana diadakannya pemilu adalah untuk memilih anggota DPR dan MPR. Hak pilih diberikan kepada seluruh warga negara Indonesia yang sudah berumur 18 tahun atau yang sudah kawin (Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953), termasuk golongan militer dan polisi.

³¹⁶⁾ <http://www.foxitsoftware.com>, diunduh 13 November 2011.

³¹⁷⁾ Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1962, hlm. 348.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 menganut sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) dengan sistem daftar dan sisa suara terbanyak³¹⁸⁾. Sistem perwakilan berimbang atau dikenal juga dengan sistem proporsional, dan sistem proporsional ini terlihat dari ketentuan cara penetapan jumlah anggota DPR dan Konstituante untuk setiap daerah pemilihan³¹⁹⁾, syarat cara pencalonan dan cara pembagian kursi sisa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15, 32, 33, 36, dan 37 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953.

Dalam pemilu 1955 menerapkan sistem pemilu proporsional yang dikaitkan dengan sistem daftar terbuka. Pada sistem ini, kontestan akan mendapatkan kursi berdasarkan perolehan suara dalam pemilu. Daftar terbuka menjadikan pemilih dapat menuliskan nama calon dari daftar calon yang disusun kontestan. Pada waktu itu sistem itu, sebagaimana yang dicontohkan oleh Belanda, merupakan satu-satunya sistem pemilu yang dikenal dan dimengerti oleh para pemimpin negara³²⁰⁾.

Selain yang dicontohkan oleh Belanda karena satu-satunya sistem pemilu yang dikenal dan dimengerti oleh pemimpin negara pada saat itu, maka alasan dan gagasan pokok penerapan sistem proporsional dalam pemilu 1955 adalah pada saat itu Indonesia menganut sistem multipartai, sehingga "jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh, untuk keperluan ini ditentukan suatu perimbangan"³²¹⁾.

Melalui sistem proporsional yang digunakan dalam pemilihan umum 1955 menghasilkan DPR yang sangat representatif, karena 28 (dua puluh delapan) kontestan yang terdiri dari 27 (dua puluh tujuh) partai politik dan satu perorangan sebagai kontestan pemilu terwakili. Jadi, ada empat kelompok besar anggota DPR

³¹⁸⁾ Moh. Mahfud MD, *op.cit*, hlm. 76.

³¹⁹⁾ Pada pemilu 1955, bahwa jumlah anggota DPR ditentukan berdasarkan hasil jumlah bagi dengan perbandingan angka yang telah ditetapkan (yaitu untuk konstituante 150.000 dan DPR 300.000), dan sistem yang dianut sebenarnya ialah sistem proporsional murni, tanpa mempertimbangkan adanya satuan (unit) administrasi pemerintah yang ada.

³²⁰⁾ Fernita Darwis, *Op.cit*, hlm. 9.

³²¹⁾ <http://www.foxitsoftware.com>, diunduh 13 November 2011.

dalam pemilihan umum 1955 yaitu Partai Nasional Indonesia (PNI) mendapatkan 57 kursi DPR, Masyumi mendapat 57 kursi DPR, Nahdlatul Ulama mendapatkan 45 kursi DPR, dan Partai Komunis Indonesia (PKI) mendapatkan 39 kursi DPR. Partai-partai lainnya mendapatkan kursi DPR di bawah 10 kursi, yaitu Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII) mendapatkan 8 kursi DPR, Partai Kristen Indonesia (Parkindo) mendapatkan 8 kursi DPR, Partai Katholik mendapatkan 6 kursi DPR, Partai Sosialis Indonesia (PSI) mendapatkan 5 kursi DPR, Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia mendapatkan 4 kursi DPR, Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti) mendapatkan 4 kursi DPR, Partai Rakyat Nasional (PRN) mendapatkan 2 kursi DPR, Partai Buruh mendapatkan 2 kursi DPR, Gerakan Pembela Pancasila (GPPS) mendapatkan 2 kursi DPR, Partai Rakyat Indonesia (PRI) mendapatkan 2 kursi DPR, Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI) mendapatkan 2 kursi DPR, dan Murba mendapatkan 2 kursi DPR. Sisanya 12 partai mendapatkan masing-masing 1 kursi DPR yaitu Baperki, Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro, Grinda, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai), Persatuan Daya (PD), PIR Hazairin, Partai Politik Tarekat Islam (PPTI), AKUI, Persatuan Rakyat Desa (PRD), Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM), Angkatan Komunis Muda (Acoma), dan R. Soedjono Prawirisoedarso. Oleh karena diikuti oleh banyak partai, karena Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada saat itu menganut multi partai sehingga DPR hasil pemilu terbagi ke dalam beberapa fraksi.

Sistem proporsional ini memungkinkan partai-partai politik untuk ikut dalam pemilihan umum, oleh karena pada saat itu partai politik tumbuh dan berkembang sesuai dengan demokratisasi yang ada pada saat itu. Indonesia menganut sistem multi partai yang memungkinkan setiap warga negara berhak

mendirikan partai politik sebagai wadah penyaluran aspirasinya. Hal ini, karena ”pemilihan umum 1955 diikuti ”tidak kurang dari 80 partai politik, organisasi massa, dan puluhan perorangan ikut serta mencalonkan diri dalam pemilu yang pertama ini”³²².

Ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 mengenai sistem perwakilan berimbang, menurut Mahfud MD dapat dijelaskan dalam tiga tahap penetapan jumlah dan pembagian kursi lembaga perwakilan:

Tahap I: Penetapan jumlah kursi untuk daerah pemilihan dengan membagi jumlah warga negara Indonesia dengan angka pembagi (harga untuk setiap satu kursi). Misalnya untuk memilih anggota DPR, daerah A yang berpenduduk 1.200.000 dapat menentukan bahwa yang diperebutkan adalah 4 kursi ($1.200.000 : 300.000$).

Tahap II: Setelah suara yang masuk dihitung, dilakukan penetapan harga untuk setiap kursi yang diperebutkan dengan membagi jumlah suara yang masuk dengan jumlah kursi yang diperebutkan di daerah itu. Misalnya suara yang masuk di daerah A hanya sebesar 1.000.000, maka setiap kursi di daerah itu dapat direbut dengan perolehan suara sebesar 250.000 ($1.000.000 : 4$).

Tahap III: Pembagian kursi untuk masing-masing daftar sesuai dengan perimbangan suara perolehan. Misalnya daftar (termasuk gabungan daftar) yang memperoleh suara 500.000 memperoleh 2 kursi. Kursi-kursi sisa diberikan kepada daftar secara berurutan berdasarkan peringkat suara. Misalnya daftar X memperoleh 700.000 suara dan daftar Y memperoleh 300.000 suara, maka daftar X mendapat 2 kursi dengan sisa suara sebesar 200.000, sedangkan daftar Y mendapat 1 kursi dengan sisa suara sebesar 50.000. Karena sisa suara daftar X lebih besar daripada sisa suara daftar Y, maka sisa 1 kursi (dari 4 kursi yang diperebutkan) diberikan kepada X³²³.

Melalui ketentuan Pasal 35 UUDS 1950, maka Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 menganut asas-asas pemilihan umum, yaitu asas umum, periodik, jujur, berkesamaan (adil), bebas, rahasia dan langsung. Mahfud MD merinci lebih lanjut asas-asas pemilihan umum itu:

³²²) Sekretariat Negara Republik Indonesia, *30 Tahun Indonesia Merdeka 1950-1964*, Jakarta, 1981, hlm. 88.

³²³) Moh. Mahfud MD, *op.cit*, hlm. 82.

Asas *umum* artinya bahwa pemilu dilaksanakan secara nasional dan bukan pemilihan anggota lembaga perwakilan daerah tertentu saja. Asas ini diuraikan secara subjektif, hak pilih diberikan kepada semua warga negara yang telah memenuhi syarat. Secara objektif asas umum berarti manfaat pemilu untuk kepentingan rakyat pada umumnya dan bukan untuk golongan tertentu.

Asas *periodik* atau *berkala* artinya bahwa pemilu harus diselenggarakan secara reguler menurut periode tertentu.

Asas *jujur* berarti bahwa pemilu harus dilaksanakan secara benar, tanpa disertai kecurangan-kecurangan dan rekayasa. Kejujuran harus tercermin dari permulaan, pelaksanaan sampai penetapan hasil (penghitungan).

Asas *berkesamaan* dapat disamakan esensinya dengan keadilan. Asas ini berisi tuntutan bahwa setiap warga negara harus mendapat perlakuan yang sama tanpa membedakan derajat, sosial-ekonomi, jenis kelamin, warna kulit dan sebagainya.

Asas *kebebasan* menuntut adanya suasana dan jaminan bahwa seseorang dapat dengan bebas menentukan pilihannya. Sangatlah bertentangan dengan hakikat "pemilihan", jika pemilih tidak diberi kebebasan menentukan pilihannya.

Selanjutnya asas kebebasan diikuti asas *rahasia* yang menuntut jaminan bahwa tiap-tiap pilihan dari pemilih tidak diketahui oleh orang lain. Oleh sebab itu, tidak dibenarkan adanya penandaan (seperti memberi nomor atau kode tertentu) pada surat bukti suara. Asas rahasia ini sangat penting untuk menghindari masalah psikologis di antara pada pemilih yang mungkin pilihannya berbeda antara yang satu dengan yang lain.

Asas *langsung* artinya pemilihan dilakukan sendiri secara langsung oleh yang berhak dan tidak dapat diwakilkan. Jika yang berhak itu tidak dapat menggunakan hak pilihnya, maka lebih baik suara itu terbuang daripada diwakilkan kepada orang lain³²⁴.

Penyelenggara pemilu 1955, penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah bersama partai politik. Hal ini seperti yang dikehendaki Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953. Setelah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 disahkan, maka dibentuklah Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden, kemudian Presiden Soekarno menandatangani Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1953 tanggal 7 November 1953 tentang Pengangkatan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan melantiknya. Sejak pelantikan itu, "maka lembaga yang bersifat *ad hoc* ini mulai

³²⁴) *Ibid*, hlm. 82-84.

menjalankan tugasnya”³²⁵). Demikian juga Presiden Soekarno menyatakan pada saat pelantikan anggota Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) tanggal 28 November 1953 bahwa: ”dengan selesainya pengangkatan sumpah itu maka anggota-anggota Panitia Pemilihan Indonesia sudah sah dan resmi dapat mengerjakan tugasnya”³²⁶). Tugas yang harus dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, yaitu dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 menyatakan: ”Panitia Pemilihan Indonesia mempersiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat”.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, Panitia Pemilihan Indonesia terdiri dari sekurang-kurangnya lima orang anggota dan sebanyak-banyaknya sembilan orang. Panitia Pemilihan Indonesia berkantor pusat di Jakarta dengan unsur keanggotaan dari partai politik, yaitu ”Sukri Hadikusumo dari PNI terpilih sebagai ketua PPI, anggota-anggotanya dipilih dari berbagai partai, yaitu NU, PSII, PIR, PKI, Partai Buruh, BTI, Perti, dan Parkindo”³²⁷).

Menurut Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1953 Panitia Pemilihan Indonesia berjumlah sembilan orang. Kesembilan orang tersebut adalah ”Sukri Hadikusumo dari PNI (ketua merangkap anggota), Rustam Sutan Palindih dari BTI (Wakil Ketua merangkap anggota), Sudarnadi dari PIR-Hazairin, Surjaningprodjo dari NU, Sudibjo dari PSII, H. Sofjan Siradz dari PI Perti, Soemarto dari Parkindo, Hartojo dari PKI dan Asraruddin dari Partai Buruh”³²⁸). Panitia ini ”bertugas menyiapkan, memimpin dan menyelenggarakan Pemilu 1955

³²⁵) <http://www.detiknews.com>, diunduh 20 April 2011.

³²⁶) Suprayitno, *op.cit*, hlm. 16.

³²⁷) <http://www.foxitsoftware.com>, diunduh 13 November 2011.

³²⁸) <http://www.suaramerdeka.com>, Rabu, 2 Juli 2003, diunduh 20 April 2011.

untuk memilih anggota Konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat³²⁹⁾ (Pasal 18 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953), dan pengangkatan Panitia Pemilihan Indonesia itu berlaku untuk masa jabatan empat tahun (Pasal 20 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953).

Jumlah kursi DPR yang diperebutkan berjumlah 260, sedangkan kursi konstituante berjumlah 520 (dua kali lipat jumlah kursi DPR) ditambah 14 wakil golongan minoritas yang diangkat pemerintah. Dengan ketentuan untuk jumlah anggota DPR berdasarkan atas hasil pembagian jumlah warga negara Indonesia dengan 300.000, sedangkan jumlah anggota konstituante yang dipilih didasarkan hasil pembagian jumlah warga negara Indonesia dengan 150.000. Dengan demikian, harga untuk setiap kursi di DPR adalah 300.000 perolehan suara, dan untuk setiap kursi di konstituante adalah 150.000 perolehan suara (Pasal 32 ayat (1) dan Pasal 33). Apabila jumlah pemilih ternyata tidak memungkinkan untuk menghasilkan 6 kursi konstituante dan 3 kursi di DPR untuk suatu daerah pemilihan, maka jumlah anggota dibulatkan menjadi 6 untuk konstituante dan 3 untuk DPR (Pasal 32 ayat (2) dan 33). Jadi, untuk pemilihan anggota DPR, maka pelaksanaan pemilihan umum pertama, Indonesia dibagi menjadi 16 daerah pemilihan yang meliputi 208 daerah kabupaten, 2.139 kecamatan dan 43.429 desa. Dengan perbandingan setiap 300.000 penduduk diwakili seorang wakil.

Sementara itu, pada pemilu konstituante penentuan dapil juga sama seperti pemilu DPR, yakni PPI menetapkan 16 dapil yang jumlahnya meliputi: 208 kabupaten, 3.141 kecamatan, dan 42.092 desa, dan bagi mereka yang telah tercatat sebagai pemilih melaksanakan hak mereka untuk memilih di 93.532

³²⁹⁾ <http://www.detiknews.com>, "Penyelenggara Pemilu 1955", diunduh 21 April 2011.

TPS³³⁰). Menurut Pasal 15 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 16 daerah pemilihan adalah: daerah pemilihan Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jakarta Raya, Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara-Selatan, Maluku, Sunda Kecil Timur, Sunda Kecil Barat, dan Irian Barat.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 juga mengatur tentang pengangkatan anggota DPR dan konstituante dengan alasan-alasan:

Pertama, jika ada kursi yang tidak terisi setelah diusahakan pembagian sisa kursi berdasarkan suara yang diperoleh oleh daftar calon. *Kedua*, jika ada daerah yang tidak dapat menyelenggarakan pemilihan pemilihan pada waktu yang ditentukan (pengangkatan berlaku sampai selesai pemilihan susulan). *Ketiga*, jika suara yang diperoleh golongan minoritas Cina, Eropa dan Arab kurang dari jatah kursi minimal menurut Pasal 58 dan 135 UUDS 1950³³¹).

Pasal 131 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 menentukan cara pengangkatan yang dilakukan jika ternyata ada daerah pemilihan yang tidak dapat menyelenggarakan pemilihan umum, karena suatu keadaan, tetapi segera setelah memungkinkan, pemilihan harus dilaksanakan di daerah itu.

Cara pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan dalam rangka memenuhi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 58 dan Pasal 135 UUDS 1950. Ketentuan Pasal 58 dan Pasal 135 UUDS 1950 kemudian dimuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang menetapkan: "untuk melaksanakan ketentuan tersebut dalam Pasal 58 dan 135 UUDS 1950, pemerintah melakukan pengangkatan dengan memperhatikan keinginan golongan masing-masing". Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 58 dan 135 UUDS

³³⁰) *Ibid*, hlm. 12.

³³¹) Mahfud MD, *op.cit*, hlm. 85.

1950 memberikan jaminan sejumlah kursi di lembaga perwakilan kepada golongan minoritas seperti golongan Tionghoa, Eropa, dan Arab. Menurut Mahfud MD, ”ketentuan Pasal 58 dan 135 UUDS 1950 sangat responsif mengingat tanpa jaminan itu golongan minoritas akan sulit memilih wakil yang sesuai dengan keinginan mereka”³³²).

Pemilihan umum 1955 ini yang paling dekat dengan kriteria demokrasi dengan segala kesuksesannya, dan kesuksesannya yang didukung oleh ”beberapa hal, *pertama*: jumlah dan pengorganisasian partai politik tidak dibatasi, *kedua* pelaksanaan asas pemilu luber (langsung, umum, bebas dan rahasia). *Ketiga*, pluralisme kehidupan politik sebagai bentuk partisipasi masyarakat luas”³³³). Dengan demikian, ”dapat disimpulkan dari fakta bahwa pemilu itu berlangsung tanpa adanya campur tangan dan rekayasa dari pemegang *status quo*”³³⁴). ”Artinya berjalan sesuai dengan ketentuan *electoral laws* dan *electoral process*”³³⁵). Selanjutnya menurut Alfian sebagaimana dikutip majalah Editor, mengatakan ”Pemilu 1955 merupakan pelaksanaan hak politik rakyat yang paling baik dan bersih di muka bumi”³³⁶). Pemilu 1955 inilah yang dapat dikatakan pemilu yang paling demokratis dibandingkan dengan pemilu di era orde baru.

Pemilihan umum 1955 memang dapat diselenggarakan dengan sangat demokratis dan menghasilkan DPR yang sangat representatif tetapi tidak menghasilkan pemerintahan yang kuat, dan juga ”stabilitas politik yang sangat

³³²) *Ibid*, hlm. 87.

³³³) Dwight Y King, ”Seandainya Sistem Distrik Berlaku Pada Pemilu 1955”, 1998, Dalam <http://www.seasetie.niu.edu/Indonesian/Reformasi/Perspektif/sean45.htm>. Diunduh 11 Januari 1999.

³³⁴) ”Demokrasi Paling Monumental”, dalam Majalah *Editor*, No. 38, 13 Juni 1992, hlm. 57. Lihat Mahfud MD, *op.cit*, hlm. 90.

³³⁵) Mahfud MD, *op.cit*, hlm. 90.

³³⁶) ”Demokrasi Paling Monumental”, dalam Majalah *Editor*, No. 38, 13 Juni 1992, hlm. 57. Lihat Mahfud MD, *op.cit*, hlm. 90.

diharapkan dari pemilihan umum tidak terwujud³³⁷⁾. Pemerintahan koalisi yang terdiri dari tiga besar partai yaitu PNI, Masyumi dan NU ternyata tidak kompak dalam menghadapi beberapa persoalan bangsa terutama yang terkait dengan Konsepsi Presiden yang diumumkan pada tanggal 21 Februari 1957. Oleh karena beberapa partai koalisi tidak menyetujuinya, maka beberapa menteri dari Masyumi keluar dari Kabinet. Selanjutnya badan konstituante yang diharapkan dapat bekerja yaitu membentuk UUD untuk menggantikan UUDS 1950, tetapi tidak berhasil. Akhirnya Presiden Soekarno membubarkan badan konstituante melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan kembali pada UUD 1945, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melaksanakan tugasnya berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Pada akhirnya juga Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 tanggal 4 Juni 1960. Berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 DPR hasil pemilu tersebut dibubarkan Presiden (suatu tindakan yang bertentangan dengan sistem UUD 1945. Presiden menurut sistem UUD 1945 tidak berwenang membubarkan DPR). Sebagai gantinya Presiden Soekarno membentuk DPR Gotong Royong (DPR-GR) dan MPR Sementara (MPRS) yang anggota-anggota diangkat Presiden berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960.

D. Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 Setelah Amandemen

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yaitu diberlakukannya kembali UUD 1945, dan selanjutnya pemerintahan berganti. Pada masa pemerintahan orde baru yang katanya akan

³³⁷⁾ Dwight Y King, "Seandainya Sistem Distrik Berlaku Pada Pemilu 1955", 1998, Dalam <http://www.seasetie.niu.edu/Indonesian/Reformasi/Perspektif/sean45.htm>. Diunduh 11 Januari 1999.

melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekwen, tetapi pada kenyataannya tidaklah demikian. Pada akhirnya perjalanan pemerintahan orde baru yang menggunakan UUD 1945 tersebut jatuh dan digantikan dengan era reformasi. Pada era reformasi segala kehidupan berubah, termasuk perubahan terhadap UUD 1945. Melalui proses amandemen UUD 1945 di MPR yang dimulai dari tahun 1999 sampai 2002 menghasilkan rumusan UUD 1945 yang berbeda dengan UUD 1945 sebelumnya.

Menurut Bagir Manan, perlunya perubahan UUD 1945 disebabkan oleh beberapa kelemahan yang terdapat padanya, seperti dominannya kekuasaan eksekutif (*executive heavy*), tidak adanya *check and balances*, dan sifatnya yang *multi interpretable*, materi muatannya yang terlalu umum dan kurang lengkap³³⁸). Jimly Asshiddiqie mengemukakan beberapa aspek yang terdapat dalam UUD 1945 sehingga tidak cukup mampu mendukung penyelenggaraan negara yang demokratis dan menegakkan hak-hak asasi manusia, antara lain:

1. UUD 1945 terlalu sedikit jumlah pasal dan ayatnya, hanya terdiri dari 37 pasal sehingga belum/tidak mengatur berbagai hal mengenai penyelenggaraan negara dan kehidupan bangsa di dalamnya yang makin lama makin kompleks.
2. UUD 1945 menganut paham supremasi MPR yang menyebabkan tidak ada *system check and balances* antar cabang kekuasaan negara.
3. UUD 1945 memberikan kekuasaan sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*) sehingga peranan Presiden sangat besar dalam penyelenggaraan negara.
4. Beberapa muatan dalam UUD 1945 mengandung potensi multitafsir yang membuka peluang penafsiran yang menguntungkan pihak penguasa.
5. UUD 1945 sangat mempercayakan pelaksanaan UUD 1945 kepada semangat penyelenggara negara³³⁹).

³³⁸) Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. vi.

³³⁹) Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disampaikan pada acara Kuliah Umum dihadapan civitas Akademika Universitas Brawijaya, tanggal 29 September 2005 di Malang, hlm. 2-3.

Pendapat kedua pakar hukum tata negara tersebut pada dasarnya sama dalam melihat beberapa kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945. Dengan mengikuti pendapat para pakar hukum tata negara, dapat disimpulkan bahwa perubahan atau dengan nama lainnya terhadap UUD 1945 adalah suatu keharusan sejarah, sebagai tuntutan zaman. Pada akhirnya MPR yang diberi kewenangan untuk mengubah UUD sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 37 UUD 1945 mengubah UUD yang dimulai dari tahun 1999 sampai 2002 sebanyak empat kali amandemen.

Konsepsi kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 setelah amandemen masih sama dengan kedaulatan rakyat yang terdapat dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Konsepsi kedaulatan rakyat dapat diketahui dari Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945, oleh karena Pembukaan UUD 1945 tidak tersentuh oleh perubahan, maka konsepsi kedaulatan rakyat yang diuraikan dalam kaitan dengan Pembukaan UUD 1945 setelah amandemen memiliki dasar yang sama dengan UUD 1945 sebelum amandemen. Pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945 terdapat perkataan "... Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...", istilah yang memiliki makna serupa dengan ini terdapat dalam sila keempat Pancasila sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 ialah "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Demikian juga dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen masih tetap mempertahankan sebagian redaksi bahwa "kedaulatan adalah di tangan rakyat...".

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ini mengalami perubahan yang semula menurut Pasal 1 ayat (2) berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", kemudian berubah

menjadi ”Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”³⁴⁰). Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (setelah amandemen) memiliki arti bahwa MPR bukan lagi satu-satunya lembaga yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara pelaksana kedaulatan rakyat, melainkan hanya lembaga negara yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang semuanya dipilih melalui pemilihan umum. Konsepsi kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (setelah amandemen) itu menempatkan pelaksana kedaulatan rakyat yang semula pelaksana kedaulatan rakyat ada pada lembaga MPR, tetapi setelah amandemen pelaksana kedaulatan ada pada rakyat. Menurut Jimly, ”implikasi perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 adalah terdapat kebutuhan untuk merevisi cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan teori klasik *separation of power*. Institusi-institusi kenegaraan sebagai mekanisme ketatanegaraan harus mampu membuat dan melaksanakan hukum dan kebijakan yang relevan dalam masyarakat yang sedang berubah”³⁴¹).

Melalui pendapat Jimly Asshiddiqie tersebut, maka perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 secara filosofis telah terjadi pergeseran kekuasaan dalam penyelenggaraan kedaulatan rakyat, yaitu dari MPR kepada rakyat berdasarkan ketentuan UUD. Semula lembaga pelaksana kedaulatan rakyat adalah lembaga yang namanya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), setelah amandemen UUD 1945, maka lembaga pelaksana kedaulatan rakyat bukan lagi satu-satunya

³⁴⁰) Hasil rumusan tersebut menjadi bagian dari perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada rapat paripurna MPR RI dalam sidang tahunan MPR RI Tahun 2001, 9 November 2011. Lihat Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II Sendi-Sendi/Fundamen Negara, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 227.

³⁴¹) Jimly Asshiddiqie, “Soal Perubahan UUD 1945 Tanpa Penyerasian Akan Ciptakan Masalah”, *Kompas*, 29 Juli 2002.

MPR, tetapi lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dapat juga dilaksanakan oleh lembaga negara lain. Lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 diarahkan pada kekuasaan, tugas dan kewenangan lembaga negara utama (MPR, DPR, DPD, BPK, Presiden, MA dan MK) sebagai pelaksana kedaulatan menurut UUD 1945 dan pengaturannya dalam undang-undang.

Berdasarkan hal-hal tersebut, dapat dikemukakan pokok-pokok yang menjadi maksud dari rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen, yaitu:

1. Merupakan penegasan bahwa kedaulatan rakyat tetap pada rakyat, tidak beralih pada lembaga negara sebagaimana kadang-kadang ditafsirkan seolah-olah kedaulatan rakyat itu beralih pada MPR.
2. Semua kekuasaan alat lembaga negara dibatasi oleh UUD, dengan kata lain menganut supremasi hukum, supremasi hukum merupakan hal penting dari kedaulatan hukum³⁴²⁾.

Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu mempunyai landasan penting, karena adanya kedaulatan berada di tangan rakyat, berarti adanya penegasan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, yang mengandung makna supremasi UUD. Supremasi UUD merupakan instrumen penting dari prinsip negara hukum, dan prinsip negara hukum adalah instrumen penting dari kedaulatan hukum.

Manifestasi dari ajaran kedaulatan rakyat dapat diketahui dari adanya pemilihan umum, baik pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD maupun pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Pemilihan umum yang dimaksudkan untuk memilih pemimpin yang dapat menyampaikan aspirasi rakyat, yang sungguh-sungguh bertugas atas nama rakyat.

³⁴²⁾ Anwar C. *Op.cit*, hlm. 189.

Pemilu 2004 merupakan pemilu setelah amandemen UUD 1945. Melalui amandemen UUD 1945, maka struktur politik Indonesia diubah yang proses rekrutmen elit politik. Perubahan yang terjadi setelah amandemen UUD 1945 adalah dalam hal pemilihan secara langsung Presiden dan Wakil Presiden dan dibentuknya lembaga baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga tidak ada pengangkatan dalam keanggotaan MPR.

Pemilihan anggota DPR masih tetap dilakukan melalui parpol, maka parpol pada saat itu juga masih banyak, tetapi menjelang pelaksanaan pemilu legislatif 2004, jumlah parpol yang diakui keabsahannya sebagai badan hukum oleh Departemen Hukum dan HAM sebanyak 50 parpol. Sebanyak 50 parpol tersebut, hanya 24 parpol yang dinyatakan memenuhi kualifikasi menjadi peserta pemilu legislatif. Dari sebanyak 24 parpol terdapat enam parpol yang secara otomatis mengikuti pemilu 2004 karena perolehan kursinya melebihi *electoral threshold* (ET) yang ditentukan dalam Undang-Undang sebelumnya³⁴³). Sementara itu, 18 parpol lainnya setidaknya terdiri atas tiga kelompok partai. *Pertama*, kelompok parpol hasil metamorfosis parpol yang tidak memenuhi *electoral threshold* dalam pemilu 1999. *Kedua* kelompok parpol yang sama sekali baru. *Ketiga*, kelompok parpol pecahan dari parpol yang ikut pada pemilu 1999³⁴⁴).

Pemilu 2004 berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, selanjutnya menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun

³⁴³) Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, bahwa *electoral threshold* ditetapkan 2% dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% dari jumlah kursi DPRD provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di sekurang-kurangnya setengah jumlah provinsi dan setengah jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.

³⁴⁴) Fernita Darwis, *op.cit*, hlm. 41.

2003 menyatakan: "pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka". Dengan demikian, setiap partai menunjukkan daftar kandidatnya kepada para pemilih, dan urutan nama calon dalam daftar calon anggota DPR untuk setiap dapil disusun oleh KPU berdasarkan nomor urut yang ditetapkan oleh parpol peserta pemilu sesuai dengan tingkatannya.

Parpol mempunyai kekuatan penuh dalam penentuan calon anggota DPR. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 67 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang menyatakan: "urutan nama calon dalam daftar calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Dapil disusun oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berdasarkan nomor urut yang ditetapkan oleh Parpol Peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya". Para pemilih memilih partai dan partai menerima suara dalam proporsi keseluruhannya dan jumlah perolehan suara nasional. Kandidat yang menang ditentukan oleh partai yang diambil dari daftar secara berurutan.

Jumlah kursi DPR pada pemilu 2004 ditetapkan sebanyak 550 kursi, dan jumlah kursi anggota DPR untuk setiap provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar. Selanjutnya mengenai cara pengalokasian dan langkah-langkahnya ditentukan berdasarkan Pasal 1 ayat (3), Pasal 105, dan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Tata cara perhitungan jumlah kursi anggota DPR untuk setiap provinsi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan undang-undang ditetapkan oleh KPU.

Mengenai cara penghitungan untuk membagi kursi DPR pada setiap dapil, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tidak menetapkan cara penghitungannya. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 hanya mengatur cara

penghitungan suara untuk mengalokasikan kursi kepada partai politik. Cara pengalokasian melalui Undang-Undang ini juga dipakai untuk menetapkan jumlah kursi per dapil dalam pemilu 1999, dan pada pemilu 2004, cara penghitungan ini dipakai untuk mengalokasikan kursi DPR. Oleh karena itu, untuk mengalokasikan kursi DPR mula-mula dicari adalah BPP. Menurut Pasal 1 ayat (3) BPP adalah bilangan yang diperoleh dari hasil pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di dapil untuk menentukan jumlah perolehan kursi parpol peserta pemilu dan terpilihnya anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Selanjutnya langkah-langkah yang harus dilakukan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 105 dan 106³⁴⁵⁾.

Tata cara penentuan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk setiap dapil ditetapkan oleh KPU sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 105 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, dan tata cara perhitungan jumlah kursi anggota DPR untuk setiap provinsi ditetapkan oleh KPU sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Pemilu 2004 ini

³⁴⁵⁾ Pasal 105, ayat (1) Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dari setiap parpol peserta pemilu didasarkan atas seluruh hasil perhitungan suara sah yang diperoleh parpol peserta pemilu bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (1), Pasal 100 ayat (1) dan Pasal 101 ayat (3). Ayat (2) Dari hasil perhitungan seluruh suara sah yang diperoleh parpol peserta pemilu di suatu dapil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh parpol peserta pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Ayat (3) Tata cara penentuan BPP untuk setiap dapil ditetapkan oleh KPU. Pasal 106 Setelah ditetapkan angka BPP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 ayat (2), ditetapkan perolehan jumlah kursi tiap parpol peserta pemilu di suatu dapil, dengan cara membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu parpol peserta pemilu di suatu dapil dengan BPP, dengan ketentuan: a. Apabila jumlah suara sah suatu parpol peserta pemilu sama dengan atau lebih besar dari BPP, maka dalam perhitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam perhitungan tahap kedua. b. Apabila jumlah suara sah suatu parpol peserta pemilu lebih kecil dari BPP, maka dalam perhitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam perhitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi di dapil yang bersangkutan. c. Perhitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam perhitungan tahap pertama dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada parpol peserta pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari yang mempunyai sisa suara terbanyak.

dapat diselenggarakan dan dilaksanakan dengan baik sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Penyelenggara pemilu 2004 dilakukan oleh KPU, penyelenggara di tingkat provinsi dilakukan oleh KPU Provinsi, sedangkan di tingkat Kabupaten/Kota dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota. Selain badan penyelenggara pemilu di atas, terdapat juga penyelenggara pemilu yang bersifat sementara (*ad hoc*) yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS. Untuk penyelenggaraan di luar negeri, dibentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN).

BAB V

IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PEMILIHAN UMUM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TAHUN 2009

A. Ajaran Kedaulatan Rakyat Dalam Sistem Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat 2009

Proses amandemen UUD 1945 telah melahirkan suatu pemikiran baru yaitu tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pemikiran tersebut kemudian diwujudkan dengan diubahnya ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang pada awalnya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Menurut Soewoto, “MPR yang pada awalnya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat”³⁴⁶⁾, telah bergeser ke arah pada pemahaman MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tertinggi, melainkan mandat tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Mandat rakyat yang dimaksud dapat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menunjukkan terjadinya pemikiran baru tentang kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, yaitu pemikiran tentang siapa yang sebenarnya bertindak sebagai pelaksana kekuasaan tertinggi. Soewoto Mulyosudarmo menyatakan: “perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang

³⁴⁶⁾ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang, 2004, hlm. 3.

sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi³⁴⁷⁾, bahwa pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Pemikiran baru terhadap pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 juga sekaligus diikuti dengan perubahan cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara negara. Misalnya mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara DPR, bahwa semua anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, begitu juga terhadap kekuasaan negara lainnya.

Implementasi dari pemikiran kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang merupakan Undang-Undang pertama setelah amandemen UUD 1945. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengatur anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih melalui pemilihan umum tahun 2004. Oleh karena itu, pemilihan umum adalah mekanisme yang digunakan untuk memberikan mandat kepada penyelenggara negara sebagai pelaksana kekuasaan negara. Pemilihan umum yang digunakan untuk memberikan mandat kepada penyelenggara negara sebagai pelaksana kekuasaan negara tersebut tanpa melihat bagaimana sistem yang diterapkan dalam pemilihan umum. Adapun, untuk menilai apakah pemilihan umum itu benar-benar telah dijadikan sebagai media pelaksana kedaulatan rakyat dapat dilihat dari sistem yang diterapkan.

Dasar hukum pemilu 2004 adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, dengan sistem pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah proporsional daftar calon terbuka³⁴⁸⁾. Pilihan terhadap sistem pemilu tertentu juga akan dapat menjadi ukuran sebagai

³⁴⁷⁾ *Ibid.*, hlm. 4.

³⁴⁸⁾ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

konsistensi penyelenggara negara terhadap prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 hasil amandemen. Sistem yang digunakan seharusnya dapat memberikan ruang lebih banyak dan luas bagi rakyat untuk menentukan pilihannya sendiri. Sistem proporsional daftar calon terbuka pada pemilu 2004, mencoba untuk mengukur dan mewujudkan kedaulatan rakyat yang dimaksud dalam UUD 1945.

Setelah penerapan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 pada pemilu 2004, yang menghasilkan perwujudan kedaulatan rakyat yang belum sepenuhnya memenuhi aspirasi rakyat. Melalui perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 untuk pemilu 2009, dapat diketahui bagaimana pembahasan Undang-Undang Pemilu 2009 yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Pada saat pembahasan rancangan Undang-Undang Pemilu 2009 untuk mengganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, banyak tanggapan dan usulan yang berasal dari berbagai pihak. Pemerintah, fraksi-fraksi di DPR, dan LSM menanggapi perubahan Undang-Undang Pemilu beragam. Tanggapan dan usulan tersebut dalam rangka untuk memperbaiki pelaksanaan pemilu 2004 menuju Pemilu 2009. Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri memberi pandangan antara lain:

Pertama, penerapan sistem pemilu yang belum konsisten. Penerapan sistem proporsional daftar calon terbuka yang tidak dilaksanakan secara penuh menimbulkan kritik bahwa sistem pemilu yang demokratis belum sepenuhnya dilaksanakan. *Kedua*, Pemerintah menilai penerapan *electoral threshold* 3% (tiga perseratus) masih belum sepenuhnya menjadi instrumen mewujudkan sistem multipartai sederhana. *Ketiga*, penentuan alokasi kursi anggota DPR yang belum konsisten dengan prinsip satu pemilih satu suara satu nilai atau *one person one vote one value* (OPOVOV). *Keempat*, penentuan daerah pemilihan anggota DPR RI berpotensi mengandung problem³⁴⁹⁾.

³⁴⁹⁾ Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD & RUU tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pada dasarnya usulan dari pemerintah itu adalah mengusulkan agar sistem pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional daftar calon terbuka yang dilaksanakan secara penuh. Untuk penetapan calon terpilih menggunakan penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak. Di samping itu, penyederhanaan partai politik, dan alokasi kursi di DPR. Semua usulan pemerintah itu, dalam rangka untuk perbaikan sistem pemilu 2009.

Usulan yang berasal dari akademisi, masyarakat dan praktisi pada saat pembahasan rancangan Undang-Undang Pemilu 2009 juga masih mengusulkan bahwa pada pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, tetapi dilaksanakan dengan sepenuhnya.

Sama halnya dengan fraksi-fraksi DPR seperti Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Demokrat (F-PD), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS), Fraksi Partai Bintang Reformasi (F-PBR), Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (F-BPD), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), dan Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS), pada intinya mereka mengusulkan sistem pemilu 2009 masih menggunakan sistem proporsional terbuka, meskipun dengan syarat-syarat tertentu. Persyaratan yang diusulkan oleh fraksi-fraksi berbeda-beda, ada yang mengusulkan dengan sistem proporsional terbuka dengan daftar terbuka, ada yang menghendaki dengan menaikan *electoral threshold*, dan sistem proporsional terbuka murni, serta memperkecil daerah pemilihan.

Dinamika pembahasan rancangan Undang-Undang Pemilu 2009 sepanjang pembahasan tahun 2007 sampai 2008, pada akhirnya fraksi-fraksi DPR

menyetujui sistem proporsional terbuka untuk diterapkan pada pemilu 2009. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa: “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka”. Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ini dipertegas melalui penjelasan umum, bahwa sistem proporsional yang dianut adalah “sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas”³⁵⁰).

Penetapan sistem pemilu 2009 dengan sistem proporsional terbuka ini berkaitan dengan daerah pemilihan, jumlah kursi, eksistensi penyelenggara pemilu, hak partisipasi warga, peserta pemilu, metode pemilihan, penetapan perolehan kursi dan penetapan calon terpilih, sehingga kedaulatan benar-benar terwujud. Pembahasannya, selain masalah sistem pemilihan umum yang juga banyak diperdebatkan dalam pembahasan Undang-Undang Pemilu 2009 tentang daerah pemilihan, jumlah kursi, peserta pemilu, *electoral threshold* berubah menjadi *parliamentary threshold*, metode pemilihan, penetapan perolehan kursi, dan penetapan calon terpilih.

Permasalahan penerapan sistem proporsional terbuka dengan mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak yang pada akhirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 juga tidak memuat ketentuan sistem pemilihan umum tersebut, yang dikehendaki UUD 1945.

Dianutnya sistem pemilihan umum, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menganut sistem

³⁵⁰) Lihat Penjelasan Umum Alinea tujuh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

proporsional terbuka, dan tata cara penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD dirumuskan dalam Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Padahal sistem pemilu itu adalah masalah yang paling dekat dengan ajaran kedaulatan rakyat. Tata cara penetapan calon terpilih menurut Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ini tidak konsisten dengan sistem proporsional terbuka. Permasalahan ini kemudian diajukan gugatan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang dianggap inkonstitusional karena bertentangan dengan ajaran kedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Melalui putusan Mahkamah Konstitusi, lahirlah sistem proporsional terbuka murni atau kelaziman menyebutnya dengan sistem proporsional suara terbanyak. Menurut Ramlan Surbakti,

Penetapan calon terpilih anggota DPR/DPRD dapat disebut sebagai proporsional setengah terbuka karena calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP di setiap daerah pemilihan dinyatakan sebagai calon terpilih. Disebut setengah terbuka karena penetapan calon terpilih belum sepenuhnya berdasarkan suara terbanyak tetapi sudah lebih terbuka daripada Undang-Undang Pemilu yang lama yang mengharuskan calon mencapai jumlah suara yang sama atau melebihi BPP untuk dapat dinyatakan sebagai calon terpilih tanpa memperhatikan berapa pun nomor urutnya dalam daftar calon³⁵¹).

Oleh karena itu, Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dinilai inkonstitusional, karena bertentangan dengan ajaran kedaulatan rakyat dan bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D

³⁵¹) Ramlan Surbakti, "Ketidakpastian Hukum Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009", dalam Andy Ramses M, dan La Bakry (Editor), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pengetahuan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2009, hlm. 287.

ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa: “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya³⁵²⁾. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi berpendapat, bahwa:

Tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah dalam rangka menempatkan sedemikian rupa penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan yang timbul dari kontroversi politik di DPR, seperti menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai politik melalui nomor urut³⁵³⁾.

Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut menunjukkan bahwa pembuat Undang-Undang tidak dapat keluar dari prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendapat Mahkamah Konstitusi juga merupakan bentuk pelurusan tafsir keliru pembuat Undang-Undang Pemilu 2009 terhadap prinsip kedaulatan rakyat yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Meskipun pembuat Undang-Undang diberi kewenangan dalam menentukan sistem pemilu yang diterapkan, tetapi tidak boleh keluar dari prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut menempatkan rakyat pada posisi yang sentral yang dapat secara langsung memilih siapa yang dikehendaki sebagai wakilnya. Melalui sistem suara terbanyak ini, maka pelaksanaannya akan

³⁵²⁾ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, hlm. 105.

³⁵³⁾ *Ibid.*, hlm. 103.

lebih mudah dan sederhana dalam penentuan calon terpilih. Oleh karena itu, dalam teknis pelaksanaan, mekanisme penentuan calon terpilih menjadi lebih mudah dan sederhana dilakukan, karena berdasarkan perolehan suara terbanyak.

Pendapat Mahkamah Konstitusi selanjutnya, bahwa sistem penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak di samping dapat memberikan kemudahan bagi pemilih dalam menentukan pilihan, juga lebih adil bagi calon anggota legislatif dan masyarakat yang menggunakan hak pilihnya³⁵⁴). Adil, karena kemenangan seorang calon tidak lagi bergantung pada partai politik, melainkan disebabkan faktor sejauhmana dan sebesar apa dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut³⁵⁵).

Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut, menilai bahwa Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dianggap melanggar konstitusi karena telah melanggar prinsip kedaulatan rakyat. Sebagai contoh, “apabila ada dua caleg yang mendapatkan suara yang jauh berbeda, terpaksa caleg yang mendapatkan suara terbanyak dikalahkan caleg yang mendapatkan suara kecil, namun dengan nomor urut lebih kecil”³⁵⁶). Hal ini dipertegas lagi oleh Mahkamah Konstitusi, bahwa:

Bahwa dasar filosofis 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 yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan

³⁵⁴) *Ibid.*, hlm. 104.

³⁵⁵) *Ibid.*

³⁵⁶) *Harian Kompas*, “Suara Rakyat Dihormati”, 24 Desember 2008, hlm. 15.

mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan suara terbanyak³⁵⁷).

Pendapat Mahkamah Konstitusi itu sangat jelas, bahwa wakil rakyat yang terpilih melalui perolehan suara terbanyak memiliki legitimasi politik yang kuat. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sekaligus menjamin adanya akuntabilitas wakil rakyat terpilih yang duduk di lembaga perwakilan. Akan tetapi, sistem penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak hanyalah salah satu faktor yang mempengaruhi kualitas akuntabilitas wakil rakyat di lembaga perwakilan rakyat.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah inkonstitusional, sehingga putusan Mahkamah Konstitusi meluruskan tafsir keliru pembuat undang-undang terhadap prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Pembuat undang-undang sebelumnya beralasan bahwa sistem pemilu tidak diatur dalam UUD 1945, sehingga penentuan sistem sepenuhnya menjadi kebijakan pembuat undang-undang. Berdasarkan itu, maka pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum dilakukan dengan mekanisme penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut. Pembuat Undang-Undang keliru dalam menafsirkan sistem pemilu dan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945

Pemahaman pembuat undang-undang seperti itu ternyata keliru, dan kekeliruan inilah sebagai persoalan utama yang memicu munculnya resistensi publik pada saat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 disahkan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dinilai tidak demokratis dan tidak menerapkan

³⁵⁷) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Nomor 12/PUU-VI/2008.

prinsip kedaulatan rakyat, yang berkaitan dengan penetapan calon terpilih. Penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan suara terbanyak. “Hal ini sesuai dengan semangat reformasi, yaitu mengembalikan kedaulatan sepenuhnya ke tangan rakyat dan mengurangi dominasi partai politik, sehingga calon terpilih betul-betul merasa dirinya sebagai wakil rakyat³⁵⁸⁾”.

B. Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi

Penetapan sistem pemilu 2009 dengan sistem proporsional terbuka murni ini berkaitan dengan daerah pemilihan, jumlah kursi, eksistensi penyelenggara pemilu, hak warga masyarakat, peserta pemilu, metode pemilihan, penetapan perolehan kursi dan penetapan calon terpilih. Di sini kedaulatan apakah benar-benar terwujud atau tidak, mengenai penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 harus mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat.

Daerah pemilihan dan jumlah kursi merupakan salah satu pokok bahasan yang diperdebatkan pada saat pembahasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 di DPR, karena masalah ini menyangkut banyak kepentingan. Besarnya daerah pemilihan adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu daerah pemilihan, besar daerah pemilihan adalah jumlah alokasi kursi dalam satu daerah pemilihan³⁵⁹⁾. Di sini daerah pemilihan diartikan sebagai “wilayah kompetisi” bagi seluruh kontestan pemilu untuk meraih suara, yang pada akhirnya nanti setiap wakil rakyat yang duduk di

³⁵⁸⁾ Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 157.

³⁵⁹⁾ Pipit Rochijat Kartawidjaja, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, ELSAM, Jakarta, 2003, hlm. 19.

parlemen memiliki basis daerah pemilihan di mana di konstituen di daerah itu diwakilinya³⁶⁰).

Dengan demikian, agar supaya penentuan daerah pemilihan dapat memenuhi atau setidaknya mendekati prinsip keadilan sebagai salah satu asas pemilu, maka penentuan daerah pemilihan mesti memiliki rasionalisasi. Besar daerah pemilihan selalu mengandung “ambang” (*threshold*) alamiah³⁶¹). Ambang alamiah masing-masing daerah pemilihan tergantung jumlah kuota kursi dan jumlah penduduk. Semakin banyak kursi dialokasikan di suatu daerah pemilihan semakin rendah ambang alamiah³⁶²).

Dalam menentukan batas daerah pemilihan, setidaknya ada dua faktor yang harus selalu dipertimbangkan. *Pertama*, wilayah administrasi pemerintahan, *kedua*, jumlah penduduk³⁶³). Dalam Standar Internasional untuk pemilihan umum disebutkan bahwa terdapat tiga prinsip universal untuk menuntun proses batas daerah pemilihan, yaitu keterwakilan, kesetaraan kekuatan suara dan timbal balik dan non diskriminasi³⁶⁴). Ketiga prinsip universal tersebut untuk menentukan tingkat demokratis atau tidaknya pelaksanaan pemilihan umum.

Keterwakilan berarti batas-batas pemilihan harus sebesar mungkin sejalan dengan komunitas kepentingan yang dapat berupa pembagian administrasi, lingkungan etnis atau ras³⁶⁵). Kesetaraan kekuatan suara merupakan kondisi di mana batas-batas ditetapkan, sehingga daerah-daerah pemilihan secara relatif setara dalam kekuatan memilih, yang hasilnya adalah masing-masing memilih

³⁶⁰) Pipit Rochijat Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Perludem, Jakarta, 2003, hlm. 19.

³⁶¹) Pipit Rochijat Kartawidjaja, *Akal...*, *Op.cit*, hlm. 19.

³⁶²) *Ibid.*

³⁶³) Khairul Fahmi, *Op.cit*, hlm. 86.

³⁶⁴) Seri Buku Panduan, *Op.cit*, hlm. 130.

³⁶⁵) *Ibid*, hlm. 131.

memberikan suara yang memiliki tingkat kesetaraan setinggi mungkin³⁶⁶). Dalam konteks kesetaraan ini, maka nilai suara dari seorang pemilih di sebuah daerah pemilihan sama dengan nilai suara dari seorang pemilih di daerah pemilihan lainnya ketika suara itu dikonversi menjadi kursi di lembaga perwakilan.

Dalam konteks Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, daerah pemilihan untuk anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi. Ketentuan ini sebenarnya sama dengan pemilu 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Adapun perbedaan pengaturan daerah pemilihan antara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah pada proses penetapan daerah pemilihan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 untuk pemilu 2004, penentuan dan penetapan daerah pemilihan dimandatkan kepada KPU untuk melaksanakannya, sedangkan penentuan daerah pemilihan untuk pemilu 2009 diatur langsung dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, bahwa daerah pemilihan untuk DPR dijadikan lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Mengenai jumlah kursi yang juga merupakan suatu keterwakilan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengaturnya dalam Pasal 22, satu pasal dengan penentuan daerah pemilihan. Pasal 21 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menentukan bahwa: “jumlah kursi anggota DPR ditetapkan sebanyak 560 (lima ratus enam puluh)”, Pasal 22 ayat (2): “jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi”. Penentuan jumlah kursi ini merupakan bentuk kompromi fraksi-fraksi DPR, bahwa jumlah kursi untuk masing-masing daerah pemilihan paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi. Penentuan jumlah kursi yang

³⁶⁶) *Ibid*, hlm. 132.

dikompromikan masih belum mencerminkan tingkat keterwakilan di DPR, karena penyebaran jumlah penduduk di Indonesia yang tidak sama.

C. Penyelenggara Pemilihan Umum

Penyelenggara pemilu memiliki posisi strategis berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, dalam perjalanan politik di Indonesia, penyelenggara pemilu mempunyai dinamika sendiri. Agar supaya pelaksanaan pemilu berjalan demokratis dan memenuhi unsur kedaulatan rakyat, maka perlu adanya penyelenggara pemilu yang independen. Oleh karena pentingnya posisi penyelenggara pemilu, maka eksistensinya diatur dalam UUD 1945. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa: "pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". "Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat"³⁶⁷). Ketentuan lebih lanjut mengenai komisi pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 memberikan penjelasan mengenai eksistensi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, karena tuntutan dinamika masyarakat, kehidupan politik dan tuntutan demokrasi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Amanat konstitusi tersebut untuk memenuhi tuntutan perkembangan kehidupan politik, dinamika masyarakat, dan perkembangan demokrasi yang

³⁶⁷) Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 221.

sejalan dengan pertumbuhan kehidupan berbangsa dan bernegara. Di samping itu, wilayah negara Indonesia yang luas dengan jumlah penduduk yang besar dan menyebar di seluruh Nusantara serta memiliki kompleksitas nasional menuntut penyelenggara pemilihan umum yang profesional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggung-jawabkan³⁶⁸).

Adanya ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang kemudian diimplementasikan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 untuk lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur dan menjamin kualitas penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengatur tugas, kewajiban dan kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam melaksanakan pemilihan umum. Pembentukan badan penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri diharapkan dapat berlaku adil dalam memfasilitasi pemilihan umum bagi seluruh peserta pemilu. Penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri yang tidak diletakkan di bawah kekuasaan pemerintah, sehingga tidak menjadi kepentingan pemerintah (kekuasaan) dan konflik kepentingan dalam menyelenggarakan pemilu.

1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyebut perlu adanya komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh wilayah Indonesia dan menjalankan tugasnya secara berkesinambungan³⁶⁹). Di samping itu, kewenangan

³⁶⁸) Penjelasan Umum dalam alinea kedua atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

³⁶⁹) Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

KPU mempunyai kedudukan yang berjenjang, sehingga kewenangannya juga berbeda-beda yaitu mulai dari tingkat pusat sampai daerah. Pada tingkat pusat disebut dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), di tingkat provinsi dinamakan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) provinsi dan di tingkat kabupaten/kota disebut Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) kabupaten/kota³⁷⁰⁾. Sifat tetap menunjukkan bahwa KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak mana pun, sehingga KPU bebas dari intervensi kekuasaan pemerintah, partai politik maupun peserta pemilu lainnya. Begitu juga dalam hal mengambil keputusan dengan memberikan perlakuan yang sama dan tidak memihak kepada siapapun.

Sesuai Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tersebut, maka "dalam perspektif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, KPU memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dalam koridor tugas dan wewenangnya yaitu penyelenggaraan pemilu"³⁷¹⁾. Seluruh aspek kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum menjadi tanggung jawab dan kewenangan KPU.

Menindaklanjuti perlu adanya Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, maka dibentuklah KPU untuk periode 2007 – 2012 melalui Keppres Nomor 101/P/2007 yang beranggotakan 7 (tujuh) orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat.

³⁷⁰⁾ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Bagian Kedua tentang Kedudukan, Susunan dan Keanggotaan, Pasal 4 ayat (1) KPU berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia, (2) KPU Provinsi berkedudukan di ibukota provinsi, dan (3) KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota.

³⁷¹⁾ Wahyudin Husein dan Hufon, *Hukum, Politik dan Kepentingan*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 168.

KPU periode 2007 – 2012 secara institusional merupakan KPU ketiga yang dibentuk sejak reformasi 1998 digulirkan. KPU pertama (1999 – 2001) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 16 Tahun 1999 yang terdiri dari 53 anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan Partai Politik. KPU 1999 – 2001 dilantik oleh Presiden BJ Habibie. Pada periode ini KPU dibentuk untuk menyelenggarakan pemilu 1999 sebagai amanat reformasi yang diberikan kepada Presiden Habibie untuk menyelenggarakan pemilu secepatnya pasca reformasi.

KPU kedua (2001 – 2007) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 10 Tahun 2001 yang terdiri dari 11 anggota yang berasal dari unsur akademis serta LSM dan dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001.

Sesuai dengan Pasal 11 huruf i Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, keanggotaan KPU periode 2007 – 2012 bukan berasal dari partai politik. Pencalonan anggota KPU dengan penentuan syarat bukan sebagai anggota atau pengurus partai politik. Pernyataan Pasal 11 huruf i Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagai bentuk pemisahan secara tegas dilakukan untuk menghindari konflik kepentingan di dalam tubuh penyelenggara pemilu yakni KPU. Penegasan syarat tersebut merupakan upaya untuk menghindari penyimpangan akibat perilaku berpihak anggota KPU untuk menguntungkan peserta pemilu tertentu, yakni partai politik.

Pilihan memberikan pengaturan syarat non partisan setidaknya memberikan ruang untuk menghindarkan KPU dari konflik kepentingan sebagai penyelenggara pemilu. Anggota KPU dari kelompok independen lebih cenderung bersikap bebas kepentingan. Berbeda halnya apabila anggota KPU ada anggota yang berasal dari partai politik, sehingga kebijakan yang akan dikeluarkan akan

menguntungkan partainya sendiri, dapat juga dikatakan bahwa apabila anggota KPU yang berasal dari partai justru bersepakat dan bekerjasama untuk melaksanakan atau kebijakan yang menguntungkan mereka.

Selain syarat anggota non partisan, juga berkaitan dengan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang mengatur tentang jumlah anggota, yaitu: "KPU sebanyak 7 (tujuh) orang, KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang". Jumlah keanggotaan tersebut dengan mempertimbangkan luas wilayah, keadaan geografis dan besarnya pemilih. Akan tetapi, keanggotaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang hanya mempunyai anggota sebanyak 5 (lima) orang yang apabila mempunyai luas wilayah, dan keadaan geografisnya yang sulit dijangkau akan menyulitkan penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugasnya. Berbeda dengan daerah yang tidak mempunyai wilayah yang luas dan keadaan geografis yang mudah dijangkau, mungkin dengan 5 (lima) anggota tidak menjadi masalah. Oleh karena itu, terhadap wilayah yang luas dengan jumlah pemilih yang besar dibutuhkan anggota KPU yang lebih banyak dibandingkan wilayah kecil dengan jumlah pemilih yang sedikit, dan menjadi tidak adil jika jumlah anggota KPU disamaratakan pada semua wilayah yang berbeda-beda. Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga yang bersifat tetap, dan mandiri, bukan lembaga yang bersifat sementara (*ad hoc*) tetapi merupakan lembaga negara yang bersifat tetap dan berkesinambungan. KPU sebagai "lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi"³⁷²⁾, sehingga KPU akan tetap terus ada dan tidak akan berubah selama masih ditetapkan dalam UUD 1945. Lembaga

³⁷²⁾ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta, Genta Press, 2012, hlm. 59.

KPU itu akan tetap terus ada, tetapi personel anggota KPU itu sendiri yang berubah sesuai dengan masa aktif jabatannya yang ditetapkan melalui Undang-Undang. Masa aktif jabatannya adalah lima tahun sekali dan setelah itu akan diadakan pergantian³⁷³⁾.

Pekerjaan KPU menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sangat berat, karena semua penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia menjadi beban pekerjaan KPU. Pekerjaan yang bersifat teknis, administratif dan regulatif menjadi tanggung jawab KPU dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Pekerjaan yang dimaksud teknis adalah pekerjaan yang berkaitan dengan cara-cara yang bersifat teknis dalam penyelenggaraan pemilu, seperti pengadaan logistik, pembentukan pengurus PPK, PPS, dan TPS. Sementara pekerjaan administratif mencakup urusan urusan penertiban administrasi yang harus dipenuhi oleh peserta pemilu dan administrasi dalam tubuh KPU sendiri. Pekerjaan ini juga sifatnya lebih pada pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang bersifat formil. Terakhir adalah pekerjaan regulatif, tugasnya meliputi pembuatan kebijakan dan peraturan KPU yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai pelaksanaan pemilu. Peraturan KPU tersebut kemudian dijadikan landasan dalam pekerjaan administrasi dan teknis dalam pelaksanaan pemilu.

Tugas, wewenang dan kewajiban KPU dalam penyelenggaraan pemilu legislatif ditentukan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007³⁷⁴⁾. Menurut Pasal 57 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 bahwa untuk melaksanakan tugasnya, KPU dibantu oleh Sekretariat Jenderal (Setjen) KPU

³⁷³⁾ Pasal 6 ayat (6) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan bahwa: "Masa keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.

³⁷⁴⁾ Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

yang berfungsi sebagai kesekretariatan. Sekretariat Jenderal KPU dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal yang berkedudukan mulai dari pusat sampai daerah. Hal ini berarti di tingkat pusat adalah Sekretariat Jenderal KPU, di tingkat daerah adalah Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat Kabupaten/Kota. Status kepegawaian sekretariat jenderal KPU adalah pegawai negeri sipil yang ditempatkan di Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam melaksanakan kesekretariatan atau kepegawaian. Dalam pemilu 2009, terdapat pengisian jabatan seorang Sekjen KPU yaitu dari kalangan staf ahli Menteri Dalam Negeri Bidang Pembangunan yaitu Suropto Bambang Setyadi yang diangkat menjadi Sekretaris Jenderal (Sekjen) KPU³⁷⁵). Sekjen KPU ini bertugas membantu sebagian tugas yang belum dikerjakan oleh KPU, di antaranya adalah melakukan penataan organisasi, struktur dan lainnya yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Dalam melaksanakan tugasnya Sekjen KPU bertanggung jawab kepada KPU.

Selanjutnya untuk melaksanakan tugasnya Sekjen KPU diberikan kewenangan guna memperlancar pelaksanaan tugasnya, dan kewenangannya itu ditentukan dalam Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Mengenai wewenang yang dimiliki Sekretariat Jenderal KPU tercantum dalam Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Permasalahan muncul kemudian tentang pengangkatan seorang Sekjen KPU yang berasal dari unsur pemerintah, karena Sekjen KPU yang berasal dari pemerintah merupakan representasi kekuasaan politik penguasa, sehingga dalam

³⁷⁵) Pengangkatan Suropto Bambang Setyadi ini berdasarkan Keppres Nomor 139/M/2007 tanggal 31 Desember 2007

pelaksanaan pemilihan umum yang jujur dan adil akan sulit terwujud. Hal ini, berarti penyelenggaraan pemilu telah terkontaminasi kepentingan politik penguasa, dan secara otomatis kemandirian penyelenggara pemilu akan hilang seiring beralihnya kewenangan penyelenggaraan pada Sekjen KPU yang merupakan representasi kekuasaan politik penguasa. Secara struktural keberadaan Sekjen KPU berada di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) sebagai pembantu Presiden yang merupakan representasi kekuatan politik.

Tata kerja Sekjen KPU diatur oleh Menteri Dalam Negeri yang struktur organisasinya diatur oleh Presiden atas rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Hal ini terlihat dari Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa: "Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal KPU adalah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan". Ayat (4) menyatakan bahwa: "Dalam pengusulan calon Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal sebagaimana dimaksud pada ayat (3), KPU terlebih dahulu berkonsultasi dengan Pemerintah". Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 57 ayat (4) tersebut sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 57 ayat (4) adalah: "Yang dimaksud dengan "pemerintah" adalah Presiden, yang dalam pelaksanaan konsultasi tersebut, Presiden dapat menunjuk Menteri Dalam Negeri". Jadi, sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, maka peran Sekretaris Jenderal (Sekjen) KPU secara administratif di bawah kontrol Menteri Dalam Negeri.

Persoalan tersebut terus berlanjut dari pemilu 1999, 2004 hingga 2009 yang kemudian memunculkan dualisme kepatuhan birokrasi KPU selama tiga kali periode pemilu tersebut. Persoalan tersebut menunjukkan bahwa KPU seringkali tergantung pada kebijakan yang berasal dari pemerintah, yaitu:

1. Status kepegawaian, hingga saat ini sebagian besar PNS di KPU merupakan tenaga yang diperbantukan dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri). Hal ini dapat diindikasikan melalui Nomor Induk Pegawai (NIP) di Kesekretariatan Jenderal KPU, di mana sebagian besar personel memiliki Nomor Induk Kepegawaian PNS Depdagri.
2. Formasi personel ataupun pegawai. Meski KPU mulai melakukan rekrutmen pegawai, namun masih tergantung pada formasi (baca; kuota atau jatah) yang berasal dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara/Menpan).
3. Pengisian struktur dan jabatan. KPU tidak memiliki kewenangan sepenuhnya untuk menentukan struktur dan jabatan sesuai kebutuhan lembaga. Karena dalam hal penilaian tentang analisis jabatan, struktur dan personalia, KPU harus berkoordinasi dengan Men PAN RB, Lembaga Administrasi Negara (LAN), maupun Badan Kepegawaian Negara (BKN).
4. Evaluasi dan Pengawasan Pegawai. KPU tidak memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi personel pegawai dalam rangka promosi pegawai, karena Ketua KPU bukan pejabat pembina kepegawaian, sehingga penilaian kinerja ataupun evaluasi ditentukan oleh lembaga asal, misalnya Depdagri³⁷⁶.

Oleh karena Sekjen KPU yang berasal dan di bawah Menteri Dalam Negeri, maka menimbulkan potensi penyelewengan, misalnya dapat saja Sekjen diperintahkan untuk memanipulasi data dan seterusnya. Hal inilah yang kemudian dapat dimanfaatkan oleh partai politik yang berkuasa untuk memenangkan pemilihan umum. Seharusnya Sekjen KPU berperan secara teknis dan yuridis sebagai pelaksana penyelenggaraan pemilu di lapangan, yang kewenangannya sangat besar, yaitu mulai dari mendaftar pemilih, menghitung suara hingga menentukan calon terpilih. Jadi, sebenarnya permasalahan dalam penentuan siapa Sekretaris Jenderal KPU adalah berasal dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 itu sendiri, yang menentukan demikian. Sikap pemerintah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang kemudian disetujui oleh DPR

³⁷⁶) Yulianto, Veri Junaidi, dan August Mellaz, *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: Rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2010., hlm. 32-33.

itu mengisyaratkan agar Menteri Dalam Negeri tetap bisa ikut campur dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Padahal sebelumnya, ada beberapa pokok usulan untuk menghindari keraguan masyarakat terhadap kinerja KPU, sempat muncul ke permukaan, misalnya kenapa seluruh struktur anggota KPU tidak diatur oleh Presiden atas usulan penuh KPU, tata kerja KPU diatur oleh anggotanya sendiri, Sekjen dan Wakilnya diangkat Presiden atas usulan penuh KPU, yang tanpa syarat harus berkonsultasi dulu kepada Presiden.

Sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, maka KPU menjadi lembaga yang paling bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, sikap tegas harus diambil KPU agar tidak terjadi intervensi dari penguasa atau partai politik lainnya. Sikap independensi KPU sangat diharapkan oleh masyarakat. Hal ini perlu diwujudkan dengan sikap kejujuran dan independensi semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu agar berjalan dengan bersih dan adil. KPU harus menunjukkan sikapnya yang tidak memihak kepada salah satu pihak atau bersikap netral. Netralitas KPU menjadi syarat penting bagi penyelenggara pemilu, yang kemudian syarat lainnya adalah masalah integritas, kapasitas dan profesionalisme.

2. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menegaskan adanya wadah lain sebagai penyelenggara pemilu selain Komisi Pemilihan Umum (KPU), yaitu yang dinamakan dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Eksistensi Bawaslu juga sebagai penyelenggara pemilu selain KPU yang merupakan terjemahan dari ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tentang istilah "komisi pemilihan

umum". Menurut pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menegaskan sebagai berikut:

Klausula "suatu komisi pemilihan umum" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri³⁷⁷⁾.

Selanjutnya, Saldi Isra sebagai saksi ahli dalam sidang Mahkamah Konstitusi menyatakan, "bahwa kehadiran KPU dan Bawaslu merupakan bentuk *legal policy* pembentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Kebijakan pembentuk Undang-Undang yang mempertegas bentuk kelembagaan penyelenggara pemilu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22E UUD 1945, yakni suatu komisi pemilihan umum"³⁷⁸⁾. "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu tidak hanya mengatur tentang Komisi Pemilihan Umum (KPU), namun juga kelembagaan pengawas pemilu di bawah koordinasi Badan Pengawas Pemilu. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 memisahkan antara fungsi pelaksanaan dan pengawasan penyelenggara pemilu"³⁷⁹⁾. Menurut Mahkamah Konstitusi, "Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai Pasal 109 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum,

³⁷⁷⁾ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, hlm. 111-112.

³⁷⁸⁾ *Ibid.*, hlm. 103.

³⁷⁹⁾ Yulianto, Veri Junaidi, dan August Mellaz, *op.cit*, hlm. 18.

sehingga fungsi penyelenggara pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan unsur pengawas dalam hal ini adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)³⁸⁰.

Pembuat Undang-Undang (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007) sebenarnya membagi lembaga penyelenggara pemilu menjadi dua, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang mempunyai peran berbeda. Baik KPU maupun Bawaslu keduanya memiliki sifat tetap dan mandiri sesuai amanat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, serta mempunyai kewenangan otonomi pada tingkat tertentu, dan fungsi-fungsi kerjasama antar lembaga³⁸¹, sehingga seharusnya keduanya mempunyai kedudukan yang sama sejajar sebagai penyelenggara pemilu.

Dengan demikian, untuk menjamin suatu kualitas penyelenggaraan pemilu agar sesuai dengan asas-asas di atas dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diperlukan adanya suatu pengawasan. Dalam konteks itu, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) harus dikualifikasi sebagai bagian dari komisi pemilihan umum yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum, khususnya menjalankan fungsi pengawasan atas penyelenggaraan pemilu.

³⁸⁰) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/ PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang -Undang Nomor 22 Tahun 2007, hlm. 113.

³⁸¹) Pembagian peran lembaga penyelenggara pemilu semacam ini tidak luput dari kritik dan catatan berbagai pihak, misalnya catatan yang diberikan oleh Perludem (Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi) mengusulkan agar keberadaan Panwaslu diposisikan sebagai bagian dari KPU. Berdasarkan referensi lain, misalnya *The Commonwealth of Independent State* (CIS) yang terdiri dari Republik Belarusia, Federasi Rusia, dan Ukraina, dan kemudian bergabung juga di dalamnya negara-negara bekas pecahan Uni Soviet melalui artikel 11 Deklarasi Alma-Ata, memberikan batasan terkait dengan badan pelaksana pemilu yang diterjemahkan sebagai komisi Pemilu. Karenanya tidak boleh ada lembaga atau badan lain yang aktivitasnya melebihi kewenangan, baik secara penuh maupun sebagian, selain Komisi Pemilu. Namun batasan ini jika mengacu pada komentar interpretative dari HRC (*Human Rights Committee*) terkait dengan Administrasi Pemilu hanya membatasi perlunya suatu otoritas pemilu independen untuk melakukan supervise atas proses pemilu untuk memastikan berlangsungnya prinsip-prinsip fair dan imparisial yang sesuai dengan aturan. Lihat juga Yulianto, Veri Junaidi, August Mellaz, *op.cit.* hlm. 51.

Pasal 70 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menyebutkan: ayat (1): "Pengawasan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri". Ayat (2): "Bawaslu, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan tersebut bersifat tetap". Ayat (3): "Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri bersifat *ad hoc*". Ketentuan dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 ini menunjukkan adanya diskriminasi antara KPU dengan Bawaslu. Hal ini, karena pada satu sisi meletakkan Bawaslu sejajar dengan KPU yaitu sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, tetapi pada sisi lain berbeda, karena keberadaan Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri yang bersifat *ad hoc*. Berbeda halnya dengan keberadaan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota yang secara hirarkhis memiliki hubungan struktural dengan KPU dan bersifat tetap.

Selanjutnya mengenai pembentukan Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, pengawas pemilu lapangan dan pengawas pemilu luar negeri dibentuk paling lambat satu bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan pemilu dimulai dan berakhir paling lambat dua bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai. Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan dan pengawas pemilu luar negeri sifatnya adalah sementara (bersifat *ad hoc*).

Kedudukan Panwaslu dan KPU tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu, sejajar dengan KPU, tetapi kenyataannya, rekrutmen anggota Panwaslu tidak mencerminkan posisi yang sama tinggi dan

sama rendah. Ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu: calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak enam orang; kemudian ditetapkan oleh Bawaslu sebanyak tiga orang setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan. Begitu juga dengan calon anggota Panwaslu Kabupaten/ Kota, diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak enam orang, selanjutnya dipilih tiga orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, juga melalui uji kelayakan dan kepatutan dengan keputusan Bawaslu.

Penempatan Panwaslu melalui sistem perekrutan yang demikian sebenarnya adalah juga diskriminasi. Penempatan Panwaslu yang merupakan lembaga pengawas pemilu yang ada di daerah tidak sejajar dengan keberadaan KPU yang ada di daerah, meskipun seolah-olah adalah sejajar. Apabila Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengamanatkan demikian, berarti Panwaslu sebagai lembaga pengawas pemilu di daerah menimbulkan permasalahan.

Melihat kembali Pasal 70 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dikatakan bahwa: "Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri bersifat *ad hoc*". Melalui pasal ini sebenarnya dalam hal pengawasan pemilu sudah menjadi masalah, karena Panwaslu yang bersifat *ad hoc*, tidak seperti KPU yang bersifat mandiri, tetap dan nasional. Penulis menyarankan agar pengawas pemilu namanya bukan Panitia Pengawasan Pemilu (Panwaslu) yang bersifat *ad hoc*, tetapi dengan nama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota) yang bersifat nasional, mandiri dan tetap sebagaimana halnya dengan KPU, dan sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

Bawaslu beserta Panwaslu diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam rangka menyukseskan penyelenggaraan pemilu yang diperkirakan akan ada pelanggaran pemilu. Oleh karena dalam setiap pelaksanaannya, pemilu tidak akan terlepas dari pelanggaran-pelanggaran yang disebabkan adanya dorongan kepentingan dari pihak-pihak tertentu untuk memenangkan pemilu guna mencapai kekuasaan yang diinginkannya. Pelanggaran itu apabila didiamkan, maka yang terjadi adalah ketidakteraturan sistem dan aturan yang ada, dan menimbulkan tindakan anarki. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu mempunyai tugas, wewenang dan kewajiban dalam melaksanakan pengawasan. Pengawasan yang dimaksud adalah pengawasan dalam penyelenggaraan pemilu yang diperkirakan akan terjadi pelanggaran.

Bawaslu mempunyai 5 (lima) orang anggota yang terdiri dari kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik, dan jumlah anggota Panwaslu adalah sebanyak 3 orang³⁸²⁾. Menurut Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2008, anggota Bawaslu dibantu oleh Sekretariat Bawaslu yang dipimpin oleh Kepala Sekretariat. Sekretariat Bawaslu adalah aparatur pemerintah yang tugas dan fungsinya berada di bawah serta bertanggung jawab kepada Bawaslu. Sementara itu, Sekretariat Bawaslu hanya mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administratif kepada Bawaslu.

Pembentukan Bawaslu menimbulkan permasalahan yang kompleks, diantaranya masalah peraturan perundang-undangan, keterlambatan pelantikan anggota, pembentukan panwaslu, ketersediaan sarana dan prasarana yang kurang

³⁸²⁾ Lihat Pasal 73 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

memadai sampai pada keterlambatan pencairan anggaran. Permasalahan itu muncul karena sesuai dengan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, yang menyatakan terdapat mekanisme berbeda dalam membentuk Panwaslu yang mengawasi tiga jenis pemilu. Tiga jenis pemilu yang dimaksudkan adalah pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden; pemilu gubernur dan wakil gubernur; serta pemilu bupati atau walikota dan wakilnya. Hal ini memungkinkan dibentuknya tiga jenis Panwaslu yang mengawasi masing-masing ketiga jenis pemilu. Permasalahan yang ada adalah karena ketentuan dalam Undang-Undang tersebut membingungkan, sehingga semakin memunculkan ketidakpastian pembentukan Panwaslu di daerah³⁸³⁾. Keterlambatan pembentukan Panwaslu sebagai akibat terlambatnya pelantikan Bawaslu, mengakibatkan tahapan pemilu seperti verifikasi faktual partai politik calon peserta pemilu 2009 di daerah tidak dapat diawasi.

Pasal 74 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 memberikan tugas, wewenang dan kewajiban kepada Bawaslu³⁸⁴⁾. Tugas dan wewenang yang dimaksud adalah menetapkan standar pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu, mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima laporan dugaan pelanggaran pemilu, menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU atau instansi lain yang berwenang. Teknis pengawasan pemilu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2008. Kegiatan pengawasan pemilu sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2008

³⁸³⁾ Menurut Pasal 71 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Lapangan dan Panwaslu Luar Negeri harus sudah terbentuk paling lambat satu bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan pemilu dimulai. Oleh karena itu, seharusnya seluruh Panwaslu di daerah dan di luar negeri sudah terbentuk sejak tanggal 5 Maret 2008. Akan tetapi, karena keterlambatan pembentukan Bawaslu yang berakibat juga pada terlambatnya pembentukan Panwaslu.

³⁸⁴⁾ Lihat Pasal 74 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

adalah rangkaian kegiatan yang utuh, meliputi pengamatan, pengkajian, pemeriksaan dan penilaian proses penyelenggaraan pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengenai pengawasan terhadap penyimpangan yang dilakukan penyelenggara pemilu (KPU) terdapat dalam ketentuan Pasal 121 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008³⁸⁵⁾.

Fungsi pengawasan pada tingkatan provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan sampai pengawasan pemilu di luar negeri dilakukan oleh pengawasan pemilu yang bersifat *ad hoc* dengan tugas, kewenangan dan kewajiban yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Pasal 76 sampai Pasal 85 memberikan landasan hukum bagi Panwaslu pada tingkatan provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan sampai pengawasan pemilu di luar negeri untuk melakukan pengawasan yang meliputi seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Dalam pengawasan ini, Panwaslu melakukan pengawasan sesuai dengan jadwal yang ditetapkan KPU.

Ada dua model pengawasan pemilu dengan melakukan pengawasan, *Pertama*, pengawasan aktif: dengan melakukan proses pengkajian dan mengeksekusi kepada sasaran yang berpotensi besar melakukan pelanggaran di setiap tahapan pemilu, tanpa menunggu laporan. Model pengawasan ini, Panwaslu mengawasi secara acak pada sasaran dan wilayah pengawasan; meminta informasi yang dibutuhkan dalam rangka pengawasan pemilu kepada penyelenggara pemilu, dan kepada pihak-pihak terkait lainnya, dan perundang-undangan. *Kedua*,

³⁸⁵⁾ Pasal 121 UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan: Dalam hal Panwaslu provinsi menerima Laporan dugaan adanya tindak pidana dalam pelaksanaan kampanye pemilu oleh anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU provinsi, pelaksana dan peserta kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119, Panwaslu provinsi melakukan: a) pelaporan tentang dugaan adanya tindak pidana pemilu dimaksud kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia; atau b) pelaporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu tentang sanksi.

pengawasan pasif: melakukan proses pengkajian dan mengeksekusi terhadap sasaran berdasarkan informasi, laporan, pengaduan atau temuan masyarakat, peserta pemilu, dan pemantau lapangan.

Sebagai lembaga yang mempunyai tugas dan kewenangan dalam mengawasi pelaksanaan aturan dalam pemilu, sebenarnya Bawaslu mempunyai tugas yang sangat berat sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang. Pengawasan terhadap segala tahapan dalam pemilu harus terus dilakukan guna menjaga kestabilan, keteraturan dan ketertiban tiap tahapan pemilu. Melihat kenyataan di lapangan, kewenangan Bawaslu saat ini ternyata masih banyak yang diragukan oleh banyak pihak, karena semakin berkembangnya keadaan yang tidak menentu dan diikuti oleh tindakan atau perilaku dan orientasi peserta pemilu maupun penyelenggaraan pemilu yang tidak profesional.

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, bahwa mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu diharapkan pemilu bisa terlaksana dengan baik dan sesuai dengan asasnya yaitu langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil, meskipun dalam kenyataannya pemilu masih menimbulkan permasalahan. Hal ini, mengingat fungsi Bawaslu sangat dibutuhkan sebagai fungsi pengawasan pemilu, sehingga Bawaslu ditetapkan sebagai lembaga negara di bawah Undang-Undang yang bersifat tetap dan mempunyai kewenangan dalam mengawasi jalannya pemilu. Sebagaimana yang dianut di negara-negara yang menganut demokrasi, bahwa lembaga pengawas pemilu bertindak sebagai lembaga pengawasan yang independen yang mempunyai kewenangan maksimal. Eksistensi lembaga pengawas pemilu akan semakin lemah apabila tidak mempunyai kewenangan yang maksimal.

Melihat tugas dan wewenang sebagaimana ditentukan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, berarti Bawaslu memiliki akses terhadap seluruh tahapan pemilu. Kewenangan Bawaslu juga dapat menilai adanya dugaan pelanggaran pemilu, meskipun bukan dalam posisi sebagai penegak hukum pemilu. Peran Bawaslu sebatas penghubung dugaan pelanggaran untuk diteruskan kepada KPU atau instansi lain yang berwenang. Kewenangan tersebut sangat terbatas, sehingga sulit untuk menempatkan Bawaslu berperan dalam menegakkan aturan hukum pemilu. Kondisi yang sama juga dalam hal penegakan kode etik penyelenggara pemilu, karena kewenangan untuk memutus justru ada pada Dewan Kehormatan.

Apabila melihat tugas, kewenangan dan kewajiban yang terdapat dalam Pasal 74 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 memang bertambah dibandingkan dengan Bawaslu pada pemilu 2004. Bawaslu berwenang mengawasi, melaporkan dan merekomendasikan atas proses penyelenggaraan pemilu. Akan tetapi, masih banyak pihak yang meragukan efektivitas Bawaslu, karena kewenangan Bawaslu yang masih kurang maksimal karena tidak memiliki hak untuk melakukan eksekusi atas pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu, maka akibatnya sering terjadi masalah yang berkaitan dengan penegakan hukum.

Banyak temuan Bawaslu atas suatu pelanggaran juga sulit diselesaikan, karena sering terjadi salah persepsi antara Bawaslu dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Misalnya pelanggaran kampanye terselubung, secara materiil sulit dibuktikan mengingat partai-partai melakukannya dengan cara yang halus. Akibatnya ketika ditangani polisi, tidak dilanjutkan karena dianggap tidak memenuhi syarat untuk dilanjutkan dalam proses penyidikan. Tarik ulur antar lembaga dalam menyelesaikan masalah pemilu sangat mempengaruhi kinerja

Bawaslu. Hal ini bisa saja kesalahan dalam penanganan suatu perkara yang disebabkan oleh lembaga tertentu tetapi yang mendapat sorotan kurang baik adalah Bawaslu. Oleh karena itu, kinerja Bawaslu seolah-olah tergantung pada komitmen lembaga lain seperti KPU, kepolisian dan kejaksaan. Hal ini merupakan realita yang dialami oleh Bawaslu, lembaga yang seharusnya mempunyai peran penting dalam mewujudkan pengawasan yang benar, pada akhirnya kurang efektif akibat dari Undang-Undang yang kurang memberikan fungsi yang luas kepada lembaga Bawaslu.

Kenyataan dalam menjalankan tugasnya menempatkan Bawaslu sebagai lembaga yang tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelesaian masalah, maka dibutuhkan koordinasi antara lembaga. Oleh karena itu, antara Bawaslu, KPU, Kepolisian dan Kejaksaan yang terkoordinir seharusnya membentuk suatu sistem kinerja yang saling mengisi kewenangan dan kekurangan antar lembaga. Untuk mewujudkan koordinasi yang solid dibutuhkan satu kesamaan tujuan, sehingga tidak terjadi suatu kesalahpahaman antar lembaga tersebut.

D. Peserta Pemilihan Umum

Salah satu infrastuktur politik yang berperan dalam penyelenggaraan pemilu adalah partai politik³⁸⁶⁾. Di sini “pemilihan umum menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan rakyatlah para pejabat bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya”³⁸⁷⁾.

³⁸⁶⁾ Septi Nur Wijayanti, “Urgensi Partai Politik Dalam Pemilihan Umum Menurut Undang-Undang Dasar”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume III Nomor 2, FH Univ, Janabadra, Yogyakarta, November 2010, hlm. 50.

³⁸⁷⁾ David Bentham dan Kevin Boyle, *Demokrasi*, (terjemahan Penerbit) Kanisius, Yogyakarta, 2000, hlm. 64.

Ketentuan mengenai partai politik peserta pemilu diatur dalam Pasal 315 dan 316 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Pasal 315 menyatakan:

“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 sekurang-kurangnya 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 menyatakan:

Partai Politik Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan ketentuan:

- a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau
- b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai

- politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- d. memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau
 - e. memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Berdasarkan ketentuan Pasal 315 dan 316 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut, maka agar pemilu menghasilkan wakil-wakil yang berkualitas, maka setiap partai politik yang ikut pemilu haruslah melalui proses verifikasi untuk menjadi peserta pemilu. Selanjutnya, “istilah verifikasi dalam proses pemilu adalah rangkaian awal yang sangat mengundang perhatian publik, karena istilah ini merujuk pada sebuah proses penyeleksian administrasi dan faktual terhadap parpol. Oleh karena itu, “harapan dan keberlanjutan program, aktualisasi visi-misi politik akan sirna apabila parpol tidak mampu lolos dari verifikasi”³⁸⁸). Departemen Hukum dan HAM adalah lembaga pemerintah yang melakukan verifikasi sebagai organisasi yang berbadan hukum, sedangkan KPU melakukan verifikasi partai politik yang telah berbadan hukum untuk ikut dalam pemilu. Jadi, “parpol harus mendapatkan legalitas hukum dan legimasi politik dari KPU, dan parpol harus rela untuk diuji kebenarannya (verifikasi faktual) berdasarkan surat keterangan parpol yang berbadan hukum dari Depkumham”³⁸⁹). Menurut Ketua Bawaslu, partai politik harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Persyaratan dalam Undang-Undang tersebut di antaranya adalah: *Pertama*, memiliki kepengurusan di 2/3 jumlah provinsi dari

³⁸⁸) Fernita Darwis, *op.cit.*, hlm. 79.

³⁸⁹) Agust Riewanto, *Op.cit.* hlm. 8.

total provinsi yang dimiliki bangsa Indonesia. *Kedua*, memiliki 2/3 kepengurusan di sejumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. *Ketiga*, menyertakan sedikitnya 30 persen keterwakilan perempuan pada kepengurusan tingkat pusat. *Keempat*, memiliki anggota sedikitnya 1.000 orang atau 1/1.000 jumlah penduduk di kabupaten/kota. *Kelima* memiliki kantor kesekretariatan yang tetap. *Keenam* memiliki tanda gambar partai.

Partai politik sebagai peserta pemilu harus menjalani proses verifikasi sebagaimana ditetapkan menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008. Misalnya partai politik harus memiliki akta notaris, nama, lambang tanda gambar, serta kantor tetap. Setelah persyaratan tersebut dipenuhi, partai politik mendaftar ke Kementerian Hukum dan HAM untuk mendapatkan status badan hukum. Sesuai waktu proses verifikasi parpol untuk memperoleh status badan hukum adalah 45 hari.

Pada pemilu 2009, berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR pada 6 Desember 2007) ada beberapa hal mendasar terkait dengan pendaftaran parpol, yaitu:

1. Dalam Undang-Undang Parpol disebutkan bahwa:
 - a. Pendirian dan pembentukan parpol serta kepengurusan parpol di tingkat pusat menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan (Pasal 2 ayat (2) dan (5)).
 - b. Parpol harus mempunyai kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan (Pasal 3 ayat (2) huruf d).
 - c. Kepengurusan parpol tingkat provinsi dan kabupaten/kota disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD/ART parpol masing-masing (Pasal 20).
 - d. Memiliki rekening atas nama parpol (Pasal 3 ayat (2) huruf e)

2. Depkumham berdasarkan Undang-Undang Parpol tersebut, akan menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran secara administratif dan periodik bekerjasama dengan instansi terkait, untuk diharapkan:
 - a. DPP parpol segera menyiapkan daftar kepengurusan untuk DPP (dengan kepengurusan 30% keterwakilan perempuan).
 - b. Agar kepengurusan di tingkat provinsi dan kabupaten mendapatkan rekomendasi keberadaan kepengurusan di tingkat wilayah dari pihak pemerintah daerah setempat atau pihak kantor Kesatuan Bangsa (Kesbang).
 - c. Kepengurusan di tingkat kecamatan mendapatkan rekomendasi keberadaan kepengurusan dari kantor camat setempat.
3. Waktu verifikasi direncanakan mulai bulan Februari 2008 atau selambat-lambatnya dimulainya pendaftaran peserta pemilu 2009 oleh pihak KPU³⁹⁰.

Sampai batas akhir penutupan penyerahan kelengkapan persyaratan di Depkumham tanggal 27 Februari 2008, terdapat 115 parpol yang mendaftarkan diri, 68 parpol baru tersebut gagal melengkapi persyaratan administrasi dan 3 parpol mengundurkan diri. Setelah dilakukan verifikasi, hanya ada 47 parpol yang lolos berkas administrasi dan diumumkan oleh Depkumham. Selanjutnya, ke-47 parpol tersebut akan diverifikasi lagi selama 45 hari. Akhirnya, proses verifikasi menyatakan sebanyak 24 parpol lolos verifikasi sebagai organisasi yang berbadan hukum di Depkumham dari 47 parpol yang telah lolos verifikasi administrasi. Ke-24 parpol yang lolos verifikasi dan berbadan hukum berhak mendaftar diri sebagai calon peserta pemilu 2009 di KPU.

Depkumham juga menyatakan, tak akan memverifikasi 16 parpol lama yang saat ini mendapat kursi di parlemen, atau dengan kata lain bisa langsung ikut pemilu 2009. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif, Bab XXIII Ketentuan Peralihan Pasal 316 huruf d yang berbunyi: “memiliki kursi di DPR RI hasil pemilu 2004”, dan sebanyak 50 parpol yang sudah mempunyai badan hukum di antaranya 26 parpol yang tidak ikut pemilu 2004 karena tidak lolos verifikasi di KPU, juga tidak kehilangan status badan hukumnya untuk masuk sebagai peserta pemilu 2009. Sebab, Depkumham tidak memiliki kewenangan mencabut status badan

³⁹⁰) Fernita Darwis, *op.cit*, hlm. 79-80.

hukum partai tersebut, kecuali partai itu lebur dengan partai lain (fusi) atau membubarkan diri³⁹¹.

Selain itu, ada parpol lama yang berubah nama, lambang, dan kepengurusan, namun status badan hukumnya tetap, maka tidak perlu menempuh tahap verifikasi di Depkumham hanya dengan catatan memberitahukan saja ke Depkumham. Selanjutnya apabila telah lolos proses verifikasi di Depkumham, maka langkah selanjutnya adalah mendaftarkan diri di KPU. Dengan demikian, “terdapat 74 parpol yang dapat mengikuti verifikasi di KPU dengan tiga kategori, yaitu: *Pertama*, parpol berbadan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 sebagai peserta pemilu 2004; *kedua*, parpol berbadan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 bukan peserta Pemilu 2004; dan *ketiga*, parpol berbadan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008”³⁹²).

Mengenai adanya partai politik yang sudah berbadan hukum sejak pemilu 1999, ingin mendaftarkan diri ke KPU sebagai peserta pemilu 2009, menurut Depkumham, “selama tidak pernah menyatakan status badan hukum parpol 1999 tidak berlaku, surat keputusan tersebut tetap berlaku meski Depkumham telah mengubah persyaratan kelengkapan parpol berdasarkan Undang-Undang parpol saat ini”³⁹³). Ketua KPU juga menyatakan: “bahwa selama parpol memiliki status badan hukum, maka bisa mendaftar diri menjadi peserta pemilu 2009, selama dia masih punya status hukum dan menyesuaikan Undang-Undang parpol, maka partai masih bisa mendaftar di KPU”³⁹⁴). Berdasarkan hasil rapat pleno KPU, bahwa: “partai yang telah memiliki badan hukum termasuk yang

³⁹¹) *Ibid.*, hlm. 86.

³⁹²) *Ibid.*

³⁹³) *Ibid.*, hlm. 88.

³⁹⁴) *Ibid.*

telah berbadan hukum sejak tahun 1999 bisa mendaftarkan ke KPU”³⁹⁵⁾. Hal ini berbeda dengan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol yang menyebutkan bahwa “parpol yang telah disahkan sebagai badan hukum adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Parpol tetap diakui keberadaannya.

KPU kemudian melakukan verifikasi kembali untuk meneliti kebenaran data yang dimiliki oleh partai tersebut. Verifikasi di KPU ini sering juga disebut sebagai verifikasi faktual untuk mendapatkan nomor urut. Dalam proses verifikasi faktual tersebut, KPU melakukan penelitian terhadap kebenaran data yaitu:

1. Jumlah dan susunan kepengurusan partai politik di tingkat provinsi berdasarkan surat keputusan pimpinan partai politik di tingkat pusat sekurang-kurangnya 2/3 jumlah seluruh provinsi.
2. Jumlah dan susunan kepengurusan partai politik di tingkat kabupaten/kota berdasarkan surat keputusan pimpinan partai politik di tingkat pusat sekurang-kurangnya 2/3 jumlah kabupaten/kota bersangkutan.
3. Jumlah anggota partai politik sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik di tingkat kabupaten/kota.
4. Partai politik berdomisili tetap dan memiliki dokumen yang sah.

Pada saat melakukan pendataan dan pendaftaran KPU melakukannya menjadi dua tahapan. Tahap pertama melakukan verifikasi terhadap partai politik lama yaitu sebanyak 50 parpol, dan tahap kedua untuk parpol baru yang lolos verifikasi di Depkumham. Partai politik lama yang dimaksud adalah 16 parpol di

³⁹⁵⁾ *Ibid.*

DPR yang sudah pasti menjadi peserta pemilu, delapan parpol yang tidak mempunyai kursi di DPR dan 26 parpol yang tidak lolos verifikasi faktual pada pemilu 2004.

Mekanisme verifikasi parpol sesuai proses yang ditentukan dalam Undang-Undang. Sebelum melakukan verifikasi, KPU melakukan pendaftaran, KPU menerima semua pendaftaran partai politik tanpa melihat apakah partai itu sedang mengalami masalah atau tidak dalam kepengurusannya. Tindakan KPU ini banyak mendapat kritikan dari banyak pihak, misalnya:

Cetro memandang bahwa konflik internal yang terjadi di tubuh partai politik bukan wewenang KPU, oleh sebab itu KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu berhak menolak dan mengembalikan formulir pendaftaran semua partai politik calon peserta pemilu yang sedang mengalami konflik internal atau memiliki kepengurusan lebih dari satu. Partai politik yang kepengurusannya lebih dari satu yang telah diterima pendaftarannya agar tidak dilanjutkan pada proses verifikasi. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mendorong partai politik menjadi lebih tertib secara administratif dan disiplin dalam menjalankan peraturan perundang-undangan yang ada³⁹⁶).

Ketentuan tentang semua persyaratan partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008. Jadi, bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tidak dapat ikut sebagai peserta pemilu. Oleh karena itu, seharusnya KPU menolak pendaftaran partai politik yang sedang berkonflik sampai konflik itu berakhir dan memenuhi semua persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

Akhirnya pada 31 Mei 2008, KPU mengumumkan sebanyak 51 parpol lolos verifikasi administrasi menjadi partai peserta pemilu 2009. Dari 51 parpol tersebut terdapat 6 parpol yang mengalami kepengurusan ganda, yaitu PKB,

³⁹⁶) *Ibid*, hlm. 84.

PPDI, PNI Marhaenisme, PKPI, Partai Pro Republik dan PDS. Jadi, dari hasil pendaftaran parpol sebanyak 64 parpol yang mendaftar, 11 parpol di antaranya tidak lolos verifikasi administrasi, dan 2 parpol yang menggunakan memo KPU dinyatakan tidak memiliki status badan hukum. Sementara itu, 7 partai di antaranya memenuhi Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, termasuk PKB dan 9 partai lagi memenuhi Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Di samping itu, 35 parpol memenuhi syarat verifikasi administrasi. Dengan demikian, partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi tidak bisa menjalani verifikasi faktual dan dilanjutkan dengan penetapan parpol peserta pemilu.

Melalui perdebatan yang panjang, akhirnya KPU mengumumkan daftar partai politik yang berhak menjadi peserta pemilu 2009, yang terdiri dari 18 parpol baru yang dinyatakan lolos verifikasi faktual, termasuk 16 parpol peserta pemilu 2004 yang secara otomatis berhak ikut peserta pemilu 2009. Jadi, parpol peserta pemilu 2009 seluruhnya berjumlah 34 parpol, sesuai dengan nomor urutnya adalah:

1. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)
2. Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)
3. Partai Pekerja dan Pengusaha Indonesia (PPPI)
4. Partai Peduli Rakyat Nasional
5. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)
6. Partai Barisan Nasional
7. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)
8. Partai Keadilan Sejahtera (PKS)
9. Partai Amanat Nasional (PAN)
10. Partai Perjuangan Indonesia Baru
11. Partai Kedaulatan
12. Partai Persatuan Daerah
13. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)
14. Partai Pemuda Indonesia (PPI)
15. Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme)
16. Partai Demokrasi Pembaruan (PDP)
17. Partai Karya Perjuangan

18. Partai Matahari Bangsa (PMB)
19. Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)
20. Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PDK)
21. Partai Republika Nusantara
22. Partai Pelopor
23. Partai Golongan Karya (Golkar)
24. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)
25. Partai Damai Sejahtera (PDS)
26. Partai Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia
27. Partai Bulan Bintang (PBB)
28. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)
29. Partai Bintang Reformasi (PBR)
30. Partai Patriot
31. Partai Demokrat
32. Partai Kasih Demokrasi Indonesia
33. Partai Indonesia Sejahtera (PIS)
34. Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU).

Selain parpol nasional yang diumumkan sebagai parpol peserta pemilu 2009, juga terdapat parpol lokal yang terdapat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Terdapat 6 parpol yang dinyatakan lolos verifikasi faktual yang dilakukan oleh KPU.

Proses verifikasi parpol peserta pemilu 2009 yang dilakukan KPU yang menghasilkan 34 parpol untuk pemilu 2009 gagal untuk melakukan penyederhanaan jumlah parpol peserta pemilu 2009. Banyak hambatan yang dilakukan oleh KPU dalam melakukan penyederhanaan parpol peserta pemilu 2009. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 terutama Pasal 316 huruf d, yaitu “Partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti pemilu 2009 dengan ketentuan memiliki kursi di DPR RI hasil pemilu 2004”³⁹⁷). Hal ini berarti parpol peserta pemilu 2004 yang memiliki kursi, meskipun satu kursi di DPR diperbolehkan atau secara otomatis parpol tersebut ikut menjadi peserta pemilu 2009.

³⁹⁷) Kehadiran Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ini dilakukan oleh DPR dengan kompromistis terhadap parpol gurem dan sebenarnya inilah kegagalan DPR dalam melakukan penyederhanaan parpol.

Apabila mengacu pada Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, hanya ada 7 (tujuh) parpol peserta pemilu 2009 yang lolos *Electoral Threshold* (ET) yang menjadi peserta pemilu. Akan tetapi, ketentuan dalam Pasal 315 yang mengatur *Electoral Threshold* (ET), akhirnya sama sekali tidak berlaku karena keberadaan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut. Konsekwensinya 16 parpol yang memiliki wakil di DPR secara otomatis menjadi peserta pemilu 2009. Padahal, apabila mengikuti ketentuan Pasal 315 yang menetapkan *Electoral Threshold* (ET) 3% (tiga perseratus) hanya akan ada tujuh parpol yang lolos secara otomatis³⁹⁸). Dengan demikian, ke-16 parpol yang lolos secara otomatis tersebut mengilustrasikan inkonsistensi dalam pembahasan RUU Legislatif yang sarat dengan kepentingan dan kompromi politik.

Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut dianggap menciptakan diskriminasi politik terhadap parpol peserta pemilu legislatif 2004 yang tidak memiliki kursi di DPR, dan pasal tersebut tidak konsisten dengan aturan main. Akibat diskriminasi pada Pasal 316 huruf d tersebut, maka ada 7 (tujuh) parpol lain yang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi³⁹⁹).

Keberadaan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menimbulkan polemik dan permasalahan bagi partai politik akhirnya dicabut oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 12/PUU-VI/2008 tanggal

³⁹⁸) Tujuh parpol yang dimaksud yang apabila menurut ketentuan Pasal 315 UU No. 10 Tahun 2008 adalah Partai Golongan Karya (21,58%), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (18,53%), Partai Persatuan Pembangunan (8,15%), Partai Demokrat (7,45%), Partai Kebangkitan Bangsa (10,57%), Partai Amanat Nasional (6,44%), dan Partai Keadilan Sejahtera (7,34%).

³⁹⁹) Ketujuh parpol yang tidak memiliki kursi di DPR yang mengajukan *judicial review* adalah Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PPIB), Partai Nasionalis Banteng Kemerdekaan (PNBK), Partai Patriot Pancasila, Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSO), Partai Sarikat Indonesia, dan Partai Mederka. Mereka adalah yang juga tidak lolos 3% *electoral threshold* yang tidak memiliki kursi di DPR dan tidak dapat mengikuti pemilu legislatif 2009 secara otomatis diberi hak istimewa tersebut.

10 Juli 2008⁴⁰⁰). Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dianggap melanggar UUD 1945. Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, sehari setelah KPU mengumumkan hasil verifikasi faktual dan menyatakan parpol yang menjadi peserta pemilu 2009 sebanyak 34 parpol pada tanggal 9 Juli 2008. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, terdapat 4 (empat) parpol peserta pemilu 2004 yaitu Partai Persatuan Nadhlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Merdeka, Partai Sarekat Indonesia (PSI), dan Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD) menuntut keikutsertaannya untuk menjadi peserta pemilu 2009, karena KPU sebelumnya menyatakan keempat partai itu tidak lolos verifikasi faktual calon peserta pemilu 2009. Keempat partai tersebut menganggap bahwa KPU telah lalai dalam melakukan verifikasi faktual, karena dapat dibuktikan dengan bukti otentik bahwa KPU telah melakukan kealpaan penilaian kelulusan di beberapa provinsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengundang polemik, ada yang menginginkan agar Presiden mengeluarkan Perpu untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, ada yang menyarankan agar KPU tidak perlu menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi tetapi KPU dapat menganulir putusannya sendiri tentang parpol, dan ada yang menganggap bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak berlaku surut, sehingga KPU tidak perlu menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi. Setelah melakukan koordinasi antara KPU dengan MK, maka KPU tidak perlu menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

⁴⁰⁰) Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan judicial review dan menyatakan bahwa Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Akibat tidak ditindaklanjutinya putusan Mahkamah Konstitusi, maka 4 (empat) parpol melakukan tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi dengan mendaftarkan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta Selatan (Keempat parpol yang mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta Selatan adalah Partai Persatuan Nadhlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Merdeka, Partai Sarekat Indonesia (PSI), dan Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSO), termasuk Partai Buruh mendaftarkan gugatan ke PTUN terhadap hasil verifikasi faktual yang dilakukan KPU dengan nomor gugatan yang berbeda. Gugatan yang diajukan oleh keempat parpol tersebut kemudian dikabulkan oleh Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta Selatan. Pada intinya gugatan itu adalah mewajibkan tergugat (KPU) untuk memproses permohonan para penggugat untuk menetapkan parpol peserta pemilu 2004 berhak menjadi parpol peserta pemilu 2009 berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

KPU pada akhirnya memutuskan untuk menerima putusan Mahkamah Konstitusi dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta Selatan. Melalui perdebatan yang panjang antara KPU dengan para partai politik yang ingin menjadi peserta pemilu 2009. KPU pada akhirnya melalui proses verifikasi faktual yang panjang menambahkan parpol peserta pemilu tahun 2009. Dengan demikian, jumlah kontestan (partai politik) peserta pemilu 2009 menjadi 44 partai politik. Ke-44 partai politik tersebut dapat dirinci sesuai dengan kategorinya, yaitu:

1. Partai yang secara otomatis menjadi peserta pemilu 2009 karena lolos *electoral threshold* 3% pada pemilu 2004 atau memenuhi Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Parpol yang masuk kategori ini terdiri dari 7 (tujuh)

partai dengan status badan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 sebagai peserta pemilu 2004, yaitu:

- a. Partai Golkar
 - b. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
 - c. Partai Persatuan Pembangunan
 - d. Partai Demokrat
 - e. Partai Amanat Nasional
 - f. Partai Kebangkitan Bangsa
 - g. Partai Keadilan Sejahtera
2. Partai yang secara otomatis menjadi peserta pemilu 2009 karena memenuhi aturan baru dalam Pasal 316 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Dalam Pasal 316 ini, bahwa parpol peserta pemilu 2009 yang tidak memenuhi ketentuan dalam Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dapat mengikuti pemilu 2009 dengan ketentuan:
- a. bergabung dengan parpol peserta pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau
 - b. bergabung dengan parpol yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu parpol yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
 - c. bergabung dengan parpol yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk parpol baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
 - d. memiliki kursi di DPR RI hasil pemilu 2004; atau

- e. memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi parpol peserta pemilu sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Parpol yang masuk kategori ini terdiri dari sembilan parpol dengan badan hukum menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 sebagai peserta pemilu 2004, yaitu:

- 1) Partai Bintang Reformasi
- 2) Partai Damai Sejahtera
- 3) Partai Bulan Bintang
- 4) Partai Demokrasi Kebangsaan
- 5) Partai Pelopor
- 6) Partai Karya Peduli Bangsa
- 7) Partai Nasional Indonesia Marhaenisme
- 8) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
- 9) Partai Penegak Demokrasi Indonesia

- 3. Parpol yang mengikuti verifikasi dan lolos proses verifikasi administrasi dan faktual yang dilakukan oleh KPU. Parpol yang masuk kategori ini terdiri dari 18 partai dengan rincian 7 (tujuh) parpol berbadan hukum menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 bukan peserta pemilu 2004 dan sebelas parpol berbadan hukum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

- a. Tujuh parpol yang berbadan hukum menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 bukan peserta pemilu 2004 adalah:

- 1) Partai Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia
- 2) Partai Patriot
- 3) Partai Perjuangan Indonesia Baru
- 4) Partai Persatuan Daerah

- 5) Partai Pemuda Indonesia
 - 6) Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia
 - 7) Partai Kasih Demokrasi Indonesia
- b. Sebelas parpol dengan badan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, yaitu
- 1) Partai Barisan Nasional
 - 2) Partai Demokrasi Pembaruan
 - 3) Partai Gerakan Indonesia Raya
 - 4) Partai Hati Nurani Rakyat
 - 5) Partai Indonesia Sejahtera
 - 6) Partai Karya Perjuangan
 - 7) Partai Kebangkitan Nasional Ulama
 - 8) Partai Kedaulatan
 - 9) Partai Matahari Bangsa
 - 10) Partai Peduli Rakyat Nasional
 - 11) Partai Republika Nusantara
4. Parpol peserta pemilu 2004 yang tidak mempunyai kursi di DPR, tetapi berhasil menjadi peserta pemilu 2009 melalui putusan PTUN Jakarta Selatan yang memerintahkan KPU untuk memasukkan partai ini sebagai peserta pemilu 2009, yaitu:
- a. Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD)
 - b. Partai Sarikat Indonesia (PSI)
 - c. Partai Merdeka
 - d. Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI)

Dengan demikian, pemilu 2009 diikuti oleh 44 partai politik, dan KPU tidak mampu untuk mengurangi partai politik yang ikut pemilu. Banyaknya partai politik dalam pemilu 2009 itu juga menyulitkan KPU sendiri sebagai pihak penyelenggara pemilu. Jumlah 44 partai politik dalam pemilu 2009 itu terbagi menjadi dua kelas. Pertama, 38 partai peserta pemilu secara nasional. Kedua, 6 partai lokal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Nampaknya, salah satu penyebab banyak partai politik dalam pemilu 2009 adalah proses verifikasi partai sebagaimana dijelaskan di atas yang penuh dengan kompromi. Di samping itu, proses verifikasi yang dilakukan KPU berjalan kurang baik dan ideal, karena proses verifikasi yang berjalan tanpa pengawasan dari Bawaslu.

Munculnya partai baru sebagai peserta pemilu, menambah banyaknya partai politik peserta pemilu, selain sebagai akibat dari proses verifikasi yang berjalan kurang baik dan penuh dengan kompromi, juga karena adanya celah dalam Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang memungkinkan munculnya partai gurem (parpol yang tidak bermutu), meskipun pasal tersebut dinyatakan tidak berlaku oleh Mahkamah Konstitusi, pada akhirnya menjadi partai yang lolos verifikasi KPU. “Kemunculan Pasal 316 huruf d dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut kembali menimbulkan pertanyaan mendasar tentang konsep penyederhaan partai politik yang dapat mengikuti pemilu 2009”⁴⁰¹). Uji materiil Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 justru mereduksi konsep penyederhanaan partai yang akan diupayakan di Indonesia. Akibatnya, peserta pemilu 2009 diikuti dengan banyak partai karena dibukanya kemungkinan adanya partai politik yang dapat mengikuti

⁴⁰¹) Galuh Kartiko, “Revisi Undang-Undang Pemilu Dalam Upaya Menata Sistem Hukum Pemilu Yang Demokratis”, Dalam *Jurnal Konstitusi*, Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, Volume III Nomor 2, November 2010, hlm. 38.

pemilu 2009, meskipun tanpa memenuhi *threshold*, dalam hal ini KPU gagal dapat menyederhanakan partai politik peserta pemilu tahun 2009

Selain itu, banyaknya partai politik dalam pemilu 2009 sebagai akibat dari sistem pemilu yang diterapkan yang kemudian ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Demikian juga sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan, bahwa: “penyederhanaan kepartaian dapat dicapai dengan cara-cara seperti sistem pemilihan umum, bukan ditetapkan dengan Undang-Undang”⁴⁰²).

Ketentuan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dinilai sebagai ketentuan yang dibuat tidak memberi pengakuan, jaminan dan kepastian hukum yang adil, sehingga menyebabkan hak konstitusional para pemohon dirugikan. Mahkamah Konstitusi berpendapat Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang membedakan kedudukan dan perlakuan, ketidakadilan, ketidakpastian hukum dan bersifat diskriminatif terhadap parpol peserta pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menyatakan ketentuan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak jelas *ratio legis*-nya apabila dikaitkan dengan masa peralihan dari prinsip *electoral threshold* ke *parliamentary threshold*.

E. Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

Perbedaan pemilu legislatif 2004 dengan pemilu legislatif 2009 adalah dihilangkannya prinsip *Electoral Threshold* dan munculnya prinsip *Parliamentary Threshold*. sebagaimana diuraikan di atas mengenai peserta pemilu, bahwa

⁴⁰² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 29.

persyaratan untuk menjadi peserta pemilu yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dikatakan bahwa: “Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu sebelumnya dapat menjadi Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya”. Ketentuan ini berhubungan langsung dengan dihilangkannya ketentuan *Electoral Threshold* dalam pemilu legislatif 2009. Oleh karena itu, dibolehkannya setiap partai politik yang pernah ikut Pemilu 2004 untuk mengikuti pemilu 2009 tanpa harus memenuhi persyaratan tertentu sebagaimana sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 untuk pemilu 2004.

Dengan mengambil contoh dalam Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagaimana dijelaskan di atas, hanya ada 7 (tujuh) parpol peserta pemilu 2009 yang lolos *Electoral Threshold* (ET) yang menjadi peserta pemilu. Akan tetapi, ketentuan dalam Pasal 315 yang mengatur *Electoral Threshold* (ET), akhirnya sama sekali tidak berlaku karena keberadaan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut. Konsekwensinya 16 parpol yang memiliki wakil di DPR secara otomatis menjadi peserta pemilu 2009. Padahal, apabila mengikuti ketentuan Pasal 315 yang menetapkan *Electoral Threshold* (ET) 3% (tiga perseratus) hanya akan ada tujuh parpol yang lolos secara otomatis⁴⁰³⁾. Dengan demikian, ke-16 parpol yang lolos secara otomatis tersebut mengilustrasikan inkonsistensi dalam pembahasan RUU Legislatif yang sarat dengan kepentingan dan kompromi politik.

Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut dianggap menciptakan diskriminasi politik terhadap parpol peserta pemilu

⁴⁰³⁾ Tujuh parpol yang dimaksud yang apabila menurut ketentuan Pasal 315 UU No. 10 Tahun 2008 adalah Partai Golongan Karya (21,58%), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (18,53%), Partai Persatuan Pembangunan (8,15%), Partai Demokrat (7,45%), Partai Kebangkitan Bangsa (10,57%), Partai Amanat Nasional (6,44%), dan Partai Keadilan Sejahtera (7,34%).

legislatif 2004 yang tidak memiliki kursi di DPR, dan pasal tersebut tidak konsisten dengan aturan main. Akibat diskriminasi pada Pasal 316 huruf d tersebut, maka ada 7 (tujuh) parpol lain yang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi⁴⁰⁴).

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak mengenal *Electoral Threshold* dan beralih ke *Parliamentary Threshold*. Partai politik tidak lagi dibatasi dengan persyaratan tertentu untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, tetapi partai politik peserta pemilu dibatasi untuk dapat mendudukkan wakilnya di DPR dan tidak setiap partai politik yang memperoleh suara dan kursi dapat mendudukkan wakilnya di DPR. Partai politik peserta pemilu yang dapat menempatkan wakilnya di DPR adalah partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional. Ketentuan *Parliamentary Threshold* hanya berlaku untuk DPR dan tidak berlaku untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Prinsip *Parliamentary Threshold* tidak terlepas dari perdebatan panjang di DPR pada saat perumusan rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum DPR yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Banyak usulan dan tanggapan baik dari pemerintah, fraksi DPR, akademisi, maupun LSM dalam pembahasan rancangan undang-undang tersebut. Usulan dari pemerintah agar sistem pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional daftar calon terbuka yang dilaksanakan secara penuh. Untuk penetapan calon terpilih menggunakan penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak. Di

⁴⁰⁴) Ketujuh parpol yang tidak memiliki kursi di DPR yang mengajukan *judicial review* adalah Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PPIB), Partai Nasionalis Banteng Kemerdekaan (PNBK), Partai Patriot Pancasila, Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD), Partai Sarikat Indonesia, dan Partai Mederka. Mereka adalah yang juga tidak lolos 3% *electoral threshold* yang tidak memiliki kursi di DPR dan tidak dapat mengikuti pemilu legislatif 2009 secara otomatis diberi hak istimewa tersebut.

samping itu, penyederhanaan partai politik, dan alokasi kursi di DPR. Semua usulan pemerintah itu, dalam rangka untuk perbaikan sistem pemilu 2009. Usulan yang berasal dari akademisi, masyarakat dan praktisi pada saat pembahasan rancangan Undang-Undang Pemilu 2009 juga masih mengusulkan bahwa pada pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, tetapi dilaksanakan dengan sepenuhnya. Di samping adanya dorongan penyederhanaan partai politik melalui *electoral threshold*. Seperti “LIPI menawarkan ketentuan *electoral threshold* diperketat dari 3% menjadi 5%, sedangkan CETRO berkeyakinan bahwa angka *electoral threshold* masih cukup memadai untuk digunakan menyaring keikutsertaan partai politik pada pemilu 2009”⁴⁰⁵).

Sama halnya dengan fraksi-fraksi DPR seperti Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Demokrat (F-PD), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS), Fraksi Partai Bintang Reformasi (F-PBR), Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (F-BPD), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), dan Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS), pada intinya mereka mengusulkan sistem pemilu 2009 masih menggunakan sistem proporsional terbuka, meskipun dengan syarat-syarat tertentu. Persyaratan yang diusulkan oleh fraksi-fraksi berbeda-beda, ada yang mengusulkan dengan sistem proporsional terbuka dengan daftar terbuka, ada yang menghendaki dengan menaikkan *electoral threshold*, dan sistem proporsional terbuka murni, serta memperkecil daerah pemilihan.

Dinamika pembahasan rancangan Undang-Undang Pemilu 2009 sepanjang pembahasan tahun 2007 sampai 2008, pada akhirnya fraksi-fraksi DPR

⁴⁰⁵ Khairul Fahmi, *Op.cit*, hlm. 218.

menyetujui sistem proporsional terbuka untuk diterapkan pada pemilu 2009. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa: “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka”. Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ini dipertegas melalui penjelasan umum, bahwa sistem proporsional yang dianut adalah “sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas”⁴⁰⁶⁾.

Persyaratan untuk dapat ikut pemilu yang menjadi salah satu materi yang diperdebatkan cukup lama, pada akhirnya disepakati tidak ada perbedaan antara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Perbedaannya hanya masalah keterwakilan perempuan dengan sekurang-kurangnya 30%. Melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ini, maka sepanjang persyaratan bagi partai politik yang pernah ikut pemilu sebelumnya tidak lagi memperlakukan persyaratan tertentu, dan langsung menjadi peserta pemilu berikutnya. Dengan demikian, “apabila sebuah partai politik sudah dapat memenuhi persyaratan di atas, maka partai politik tersebut telah dapat ditetapkan sebagai peserta pemilu, begitu juga partai politik yang telah pernah mengikuti pemilu 2009 dan memiliki kursi di DPR akan tetap dapat mengikuti pemilu berikutnya tanpa harus diverifikasi kembali”⁴⁰⁷⁾.

Dengan demikian, dihilangkannya *electoral threshold* yang kemudian diganti dengan *parliamentary threshold*. Melalui *parliamentary threshold*, maka

⁴⁰⁶⁾ Lihat Penjelasan Umum Alinea tujuh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴⁰⁷⁾ Khairul Fahmi, *op.cit*, hlm. 238.

partai politik tidak lagi dibatasi dengan persyaratan tertentu untuk mengikuti pemilu selanjutnya, tetapi partai politik sebagai peserta pemilu dapat menempatkan wakilnya di DPR adalah partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional. Peralihan dari *electoral threshold* kepada *parliamentary threshold*, dilakukan sebagai proses penyederhanaan sistem kepartaian, dan menciptakan sistem presidensial yang kuat dengan didukung lembaga perwakilan yang efektif. Syamsuddin Haris menyatakan: “ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak hanya perlu dinaikkan prosesentasenya, tetapi juga harus diberlakukan di tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota”⁴⁰⁸). Lebih lanjut M. Qodari menyatakan: “bahwa angka *parliamentary threshold* yang diterapkan harus lebih besar lagi, yaitu 5 persen, agar penyederhanaan partai menjadi lebih efektif”⁴⁰⁹). Pernyataan ini menunjukkan bahwa semakin sedikit partai politik yang ada di lembaga perwakilan, maka efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga perwakilan akan berjalan lebih stabil.

Ketentuan *parliamentary threshold*, hanya berlaku untuk DPR, karena untuk menciptakan sistem presidensial yang kuat dengan efektivitas lembaga perwakilan yang tidak terlalu banyak partai politik. Banyaknya partai politik yang ada di DPR menyebabkan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan tidak berjalan efektif. Menurut Kacung Marijan bahwa: “*parliamentary threshold*, memang tidak ramah terhadap keterwakilan (*representativeness*) karena yang mendapatkan suara kecil otomatis tidak mendapatkan kursi di DPR, tetapi dari

⁴⁰⁸) Syamsuddin Haris, “Menata Ulang Sistem Pemilu”, dalam *Harian Kompas*, 13 April 2009, hlm. 6.

⁴⁰⁹) M. Qodari, “25 Partai Diprediksi Bakal Tak Lolos PT”, dalam *Harian Kompas*, 17 Februari 2009, hlm. 4.

efektivitas perwakilan dan sisi demokrasi lainnya *parliamentary threshold*, cukup beralasan”⁴¹⁰). Lebih lanjut, Kacung Marijan menyatakan bahwa: “melalui *parliamentary threshold*, jumlah kursi dari partai-partai yang lolos kurang lebih sama banyaknya dengan jumlah komisi yang ada di DPR, sehingga memungkinkan partai-partai tersebut secara efektif memperjuangkan berbagai kebijakan yang menyangkut banyak isu karena pada tiap isu ada yang mewakilinya”⁴¹¹).

F. Hak Memilih

Hak untuk memilih atau hak suara adalah salah satu hak asasi manusia untuk memberdayakan warga negara dalam proses politik dan pengambilan keputusan pemerintah. Oleh karena rakyat yang memegang kekuasaan atau rakyat yang berdaulat, tentu saja hak-hak rakyat dalam memilih tidak boleh diabaikan begitu saja. Jaminan hak memilih terdapat dalam UUD 1945 dan juga peraturan perundang-undangan lainnya serta beberapa instrumen hak asasi manusia di tingkat regional maupun internasional. Salah satu wujud penggunaan hak tersebut adalah dengan menyalurkan hak suara atau hak memilih dalam pemilu yang bebas dan adil. Dengan memberlakukan prinsip satu orang, satu suara, satu suara pemilih harus sama dengan satu suara orang lain. Di sini tidak ada perbedaan bobot suara pemilih satu sama lainnya.

Hak pemilih perlu dilindungi agar mereka dapat secara langsung menggunakannya dalam pemilu. Karena itu, kerangka hukum harus dapat memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin berhak

⁴¹⁰) Kacung Marijan, “Pemerintahan Demokratis”, *Harian Kompas*, 23 Februari 2009, hlm. 6.

⁴¹¹) *Ibid.*

memberikan suara secara universal dan adil, serta berhak ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi. Selama ini, hal-hal yang diatur dalam regulasi adalah penjaminan hak bagi semua warga negara yang memenuhi syarat secara universal dan sama, hak memberikan suara dijalankan dengan perlakuan yang sama dihadapan hukum dan tidak ada pembatasan atau pengekangan hak dalam memberikan suara.

Pada setiap negara demokratis akan memberikan batasan terhadap siapa yang dapat memilih termasuk Negara Republik Indonesia memberikan batasan atau persyaratan setiap warga negara untuk berhak memilih. Beberapa konstitusi memberikan batasan atau persyaratan kepada siapa saja yang dianggap tidak memenuhi syarat untuk memilih (seperti belum cukup umur, gangguan mental/gila, menjadi tahanan). Bagi mereka yang mempunyai hak pilih harus terdaftar dalam daftar pemilih. Selanjutnya, sebagai ”salah satu cara untuk meningkatkan partisipasi pemilih terdaftar menggunakan hak pilihnya adalah memberikan kesempatan kepada pemilih terdaftar memberikan suara sehari sebelum hari pemungutan suara”⁴¹²). Pendaftaran pemilih merupakan prasyarat sebelum melaksanakan pemungutan suara, melalui proses pendaftaran pemilih yang baik, semua warga negara yang memenuhi syarat bisa terdaftar sebagai pemilih. Namun masalah ini tidaklah mudah, sehingga masalah utama daftar pemilih adalah banyaknya warga negara yang tidak memiliki hak pilih dan tidak masuk dalam daftar pemilih. Sebaliknya, banyak warga negara yang tidak punya hak pilih justru masuk daftar pemilih. Kesalahan atau kurang akuratnya data pemilih akan berdampak langsung terhadap kelengkapan administrasi pemilu dan

⁴¹²) Ramlan Surbakti, “Ketidakpastian....., *op.cit*, hlm. 285.

legitimasi pemilu, karena itu proses pemutakhiran data pemilih merupakan satu hal yang harus dipahami oleh penyelenggara pemilu.

Kenyataannya dalam pemilu legislatif yang dilaksanakan 9 April 2009 dinilai banyak terjadi permasalahan dan pelanggaran yang kompleks, terutama permasalahan daftar pemilih. Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum dan sebagai pengatur perjalanan tahapan pemilu tidak mampu menciptakan suhu politik yang kondusif, terutama masalah pendaftaran pemilih. Hal ini dikarenakan proses pendaftaran pemilih punya andil penting dalam menegakan sistem politik yang demokratis dan merupakan syarat penting untuk menguji kadar demokrasi.

Persoalan tentang daftar pemilih, baik daftar pemilih sementara (DPS) maupun daftar pemilih tetap (DPT) dalam pemilu 2009 merupakan masalah yang banyak dipersoalkan, karena ketidakmampuan pemerintah dan KPU dalam menyediakan data kependudukan yang baik sebagai pemilih. Daftar pemilih adalah yang paling membahayakan dalam pemilu karena berhubungan erat dengan hak rakyat untuk ikut berpolitik dalam menyalurkan hak pilihnya. Pasal 8 ayat ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menegaskan: penyelenggara pemilu mempunyai tugas, wewenang dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD disebutkan memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan sebagai daftar pemilih. Ketentuan Pasal 34 – 47 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang mengatur tentang proses pendaftaran pemilih agar menghasilkan daftar pemilih yang akurat. Untuk menjamin akurasi data pemilih, perlu diikuti dengan mekanisme kontrol dari Bawaslu untuk melakukan pengawasan dalam pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih.

Dalam pemutakhiran data pemilih tersebut, KPU mengeluarkan Peraturan yaitu Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penyusunan Daftar Pemilih Untuk Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Peraturan tersebut terdiri dari 46 pasal yang memuat poin-poin penting tentang hak memilih, pemutakhiran data pemilih, penyusunan DPS, dan DPT, pengumuman DPT, rekapitulasi DPT dan ketentuan lainnya yang berkaitan dengan data pemilih. Sebelumnya, KPU mengeluarkan peraturan lain yang terkait dengan daftar pemilih yaitu Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009.

Melihat kenyataan yang terjadi pada pemilu 2009, proses penentuan jumlah baik daftar pemilih sementara (DPS) maupun daftar pemilih tetap (DPT) oleh KPU tidak terlepas dari peran serta Departemen Dalam Negeri (Depdagri), sebagai penyedia data awal. KPU hanya mengandalkan data yang diberikan Menteri Dalam Negeri kepada KPU, satu tahun sebelum hari pemilihan umum DPR. Data kemudian disusun ulang, dirapikan, termasuk menghitung usia pemilih tanpa memvalidasi lebih lanjut. Data awal inilah yang akan memberi kontribusi besar dalam menentukan DPS kemudian menjadi DPT, sehingga semakin akurat data awal dari pemerintah (Depdagri), maka akan semakin kecil peluang kesalahan penentuan DPT.

Permasalahan daftar pemilih tetap (DPT) menurut berbagai sumber dilakukan dengan berbagai pola kecurangan yang dilakukan. Beberapa pola yang dilakukan di antaranya dengan cara penggelembungan data pemilih, pengurangan data pemilih, manipulasi identitas pemilih tanpa atau dengan mengurangi atau menambah jumlah pemilih.

Salah satu pola yang dilakukan misalnya melalui penggelembungan data pemilih di setiap wilayah yang merupakan basis massa partai politik tertentu akan berpengaruh pada pengurangan daerah tertentu yang merupakan basis massa partai politik lainnya. Mekanisme ini mudah dilakukan dan bagi pihak yang melakukannya untuk menentukan target tertentu di setiap daerah pemilihan. Metode tersebut berhasil dan hasilnya nyata dan sangat sulit bagi pihak lain mengingat bukti secara proses penentuan DPT seolah-olah sesuai dengan aturan.

Apabila melihat *data base* KPU bahwa jumlah daftar pemilih tetap tidak berkurang, tetapi di setiap tempat pemungutan suara (TPS) banyak pemilih yang tidak tercantum namanya dan ada pula muncul nama-nama lain yang tidak diketahui asal usulnya. Hal ini menunjukkan kecurangan, dan kecurangan tersebut membuka peluang terjadinya kecurangan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu dan pihak tertentu melakukan campur tangan terhadap petugas pendaftaran untuk dijadikan ujung tombak pemutakhiran data pemilih. Langkah tersebut menjadi awal untuk mengakses dan mengintervensi data, seperti merekayasa dan memodifikasi data pemilu.

Menurut laporan Komnas HAM, permasalahan DPS disebabkan, karena PPS dan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) tidak melakukan pencocokan dan penelitian terhadap draft DPS dengan keadaan sebenarnya dari warga Rukun Tetangga (RT)/Rukun Warga (RW) atau lingkungannya dari rumah ke rumah melainkan hanya membandingkan dengan daftar pemilih yang diterima dengan data administrasi kependudukan di desa/kelurahan (yang justru tidak lengkap karena dimutakhirkan secara pasif)⁴¹³. Permasalahan lainnya adalah

⁴¹³) Laporan Komnas HAM tentang Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik, dalam Pemilihan Umum Legislatif 2009.

ketidakjelasan pengawas pemilu dan saksi-saksi yang berasal dari partai politik, pengawas pemilu yang tidak mempunyai data yang lengkap mengenai DPT dan kelemahan dalam menghitung jumlah pemilih yang datang. Hal inilah yang pada akhirnya menjadi peluang bagi pembuat kecurangan untuk memanipulasi DPT. Apabila DPT tersebut sudah dimanipulasi, maka lembaga pengawas pemilu dan partai-partai kehilangan menemukan bukti kecurangan. Apabila hal ini terjadi maka akan sulit bagi pihak-pihak yang akan mengajukan gugatan melalui jalur hukum.

Permasalahan DPT tersebut akhirnya menimbulkan dugaan adanya unsur kesengajaan sistematis dan dilatarbelakangi unsur politik dengan memanfaatkan proses pemilihan umum legislatif yang mengalami banyak permasalahan ini untuk mendapatkan keuntungan. Hal ini semakin mudah bagi golongan tertentu memanfaatkan proses pemilu yang kurang baik dalam mendesain strategi tertentu untuk kepentingannya, karena mengingat fungsi kontrol yang dimiliki KPU kurang maksimal.

Sekretaris Jenderal PDIP Pramono Anung menyatakan: ”dengan persiapan pemilu seperti sekarang antara lain di tengah minimnya sosialisasi dan adanya perubahan tata cara pemberian suara, kecurangan dikhawatirkan akan terjadi”⁴¹⁴). Pernyataan ini sangat logis, mengingat persiapan pelaksanaan pemilu yang carut marut akan mudah bagi kelompok tertentu untuk memanfaatkan keadaan melakukan kecurangan.

Persiapan pemilu legislatif yang terus mendesak, tetapi permasalahan DPT belum juga selesai sehingga ada usulan dan pendapat untuk mengantisipasi permasalahan DPT agar ada payung hukum apabila KPU akan melakukan

⁴¹⁴) *Harian Kompas*, 18 Maret 2009.

perubahan DPT. Payung hukum dimaksudkan agar kebijakan yang dilakukan oleh KPU harus berdasarkan pada aturan yang berlaku, dan tujuannya adalah agar tercipta kepastian hukum. Payung hukum untuk mengatasi permasalahan DPT yang dimaksudkan adalah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) untuk melakukan perubahan DPT.

Pada akhirnya KPU menyetujui usulan tersebut dengan meminta kepada Presiden untuk mengeluarkan perpu perubahan DPT. Akan tetapi, penerbitan perpu tersebut tidak mudah, mengingat dinamika politik dalam menerbitkan perpu pada saat itu terjadi tarik ulur antara pemerintah dan DPR. Penerbitan perpu harus memenuhi syarat materiil dan formil. Sebagai syarat materiil yang harus dipenuhi adalah Presiden harus menetapkan negara dalam keadaan bahaya apabila tidak segera diambil keputusan, dan keputusan itu harus mendapatkan persetujuan DPR, sehingga syarat formilnya adalah DPR harus menyetujui perpu tersebut.

Usulan penerbitan perpu tersebut mendapat tanggapan yang beragam, meskipun Presiden telah mempersiapkan perpu apabila memang benar-benar dibutuhkan. Kontroversi tersebut muncul dari kalangan akademisi, politikus dan DPR terkait perlu tidaknya perpu itu diterbitkan. Pro dan kontra pada saat itu, muncul, sebagian kalangan beranggapan bahwa untuk mengubah DPT tidak perlu diterbitkan Perpu, karena alasannya penentuan DPT merupakan kewenangan KPU, maka cukup dengan keputusan Ketua KPU dan perubahan DPT dapat dilakukan. Sebagian lagi berpendapat bahwa, oleh karena pemilihan sudah dekat, permasalahan DPT belum juga ada penyelesaian akhir, maka hal itu dianggap sebagai ancaman bagi negara dan bisa masuk dalam kategori negara dalam keadaan bahaya. Oleh karena itu, perlu diambil suatu kebijakan yang cepat dan

tepat untuk menyelamatkan negara, maka penerbitan perpu dianggap sebagai langkah yang paling tepat untuk mengatasi masalah DPT.

Dengan segala dinamikanya, akhirnya tanggal 3 Maret 2009, Presiden menetapkan Perpu Nomor 1 Tahun 2009 yang mengatur tentang Daftar Pemilih Tetap (DPT). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD ini, pada pokoknya mengatur mengenai 2 (dua) hal. *Pertama*, soal pemilih yang sudah terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT) tetapi belum tercantum dalam rekapitulasi daftar pemilih tetap secara nasional, dan/atau terdapat kelebihan jumlah pemilih dalam rekapitulasi daftar pemilih tetap secara nasional, KPU melakukan perbaikan rekapitulasi daftar pemilih tetap secara nasional sebanyak 1 (satu) kali. *Kedua*, soal keabsahan penandaan atau pencontrengan atau tanda lainnya pada surat surat lebih dari 1 (satu) kali, yaitu meliputi pemberian tanda lebih dari satu kali pada surat suara calon anggota DPR dan DPRD; dan surat suara calon anggota DPD.

Ketentuan-ketentuan yang dikemukakan di atas, merupakan perubahan atas Pasal 47 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang membicarakan soal daftar pemilih tetap. Ketentuan Pasal 47 ditambah 1 (satu) ayat yakni ayat (4). Penambahan 2 (dua) ayat pada Pasal 176 UU Nomor 10 Tahun 2008 yang membahas tentang keabsahan surat suara. Pedoman teknis pelaksanaan atas ketentuan-ketentuan Perpu Nomor 1 Tahun 2009 ini akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan KPU. Penetapan perpu tersebut memang dijadikan payung hukum untuk menyelamatkan KPU karena lalai dalam menjalankan tugasnya yaitu memutakhirkan data pemilih. Padahal kelalaian dan pengabaian yang dilakukan KPU harus dikenakan sanksi terhadap komisioner KPU. Di samping itu, perpu

tersebut juga telah mengabaikan tata aturan peraturan perundang-undangan, karena dikeluarkan tidak berdasarkan pada pembentukan perpu sendiri.

Penerbitan perpu Nomor 1 Tahun 2009 ternyata tidak memberi manfaat signifikan dalam menyelamatkan hak konstitusional warga negara. Perpu tersebut hanya mengatur penambahan daftar pemilih yang telah terdaftar bukan pemilih yang belum masuk dalam DPT. Akibatnya pemilih yang belum terdaftar tidak terakomodasi, padahal yang menjadi persoalan adalah masih banyaknya warga negara yang tidak tercantum dalam DPT.

Permasalahan DPT terus berlanjut sampai pada pelaksanaan hari pemilihan umum legislatif dan adanya saling menyalahkan akibat dari permasalahan DPT tersebut. Siapa yang bersalah dalam kasus DPT tersebut, sebab apabila KPU yang disalahkan karena KPU sebagai lembaga yang mempunyai otoritas atau kewenangan dalam menyelenggarakan pemilihan umum, bisa saja KPU dipersalahkan. Begitu juga dapat saja mempersalahkan Direktorat Kependudukan yang bernaung di bawah Departemen Dalam Negeri sebagai penyedia sumber data yang digunakan sebagai dasar penentuan daftar pemilih. Parpol dan masyarakat juga memang seharusnya mempunyai hak untuk berperan dalam mengawasi dan mengusulkan perubahan daftar pemilih sebelum ditetapkan sebagai DPT.

KPU sebagai pihak yang mempunyai peran penting dalam penentuan DPT, karena KPU sebagai penyelenggara mempunyai kewenangan penuh dalam menentukan DPT. Seharusnya KPU berperan aktif untuk menyusun dan menetapkan seberapa banyak daftar pemilih dan penyebaran daftar pemilih di seluruh Indonesia. Semua pihak mempunyai peran penting dalam penentuan DPT, karena menginginkan agar pemilu dapat dilaksanakan sesuai dengan aturan, tetapi

peran penting itu berbeda dengan KPU sebagai penyelenggara pemilu. KPU yang seharusnya sebagai pihak penyelenggara yang mengolah dan memverifikasi data, sehingga menghasilkan data yang valid.

Sebenarnya partai politik dan masyarakat mempunyai peran dan ikut andil dalam penentuan DPT, tetapi peran sertanya bersifat pasif. Mereka tidak mempunyai kewenangan dalam penentuan jumlah pemilih. Mereka punya hak mengajukan usulan apabila ada kesalahan dalam penyusunan daftar pemilih sementara (DPS) yang diumumkan KPU. Berdasarkan usulan dari masyarakat, data tersebut dapat dijadikan data KPU untuk melakukan perubahan DPS yang akan ditetapkan sebagai daftar pemilih tetap (DPT). Apabila sudah ditetapkan sebagai DPT, masyarakat tidak bisa melakukan perubahan DPT, tetapi masih diberi hak untuk pindah ke TPS lain selama ada alasan yang kuat.

Kekisruhan DPT menyebabkan situasi politik pada saat itu memanas, karena banyak pihak terutama partai politik tidak menginginkan dan tidak menerima hasil pemilu yang dianggap cacat akibat dari permasalahan DPT yang belum selesai. Mereka meminta KPU untuk membatalkan pemilu legislatif 2009 karena dianggap cacat hukum dan diselenggarakan pemilu ulang. Oleh karena itulah akhirnya sejumlah partai politik melakukan berbagai upaya untuk menindaklanjuti permasalahan DPT yang dianggap menciderai pemilu (sebagai pesta demokrasi).

Reaksi terhadap kekisruhan DPT tidak hanya digugat oleh masyarakat, melainkan juga dilakukan oleh partai politik. Baik partai besar maupun partai kecil mereka sama-sama melakukan gugatan terhadap persoalan DPT. Pada tanggal 5 Mei 2009, misalnya, sejumlah partai kecil seperti Partai Buruh, PPRN, PDS, PBR, Partai Merdeka, Partai Persatuan Daerah, Partai Karya Perjuangan Politik mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait daftar pemilih tetap (DPT) dalam pemilu legislatif. Menurut Ketua Umum Partai Buruh, Muchtar

Pakpahan, pemerintah dinilai harus bertanggung jawab terhadap permasalahan DPR yang amburadul.⁴¹⁵⁾

Sejumlah partai politik yang tergabung dalam Tim Pembela Suara Rakyat mengadu ke Komnas HAM mengenai dugaan pelanggaran hak politik pemilih pada pemilu legislatif 2009. Gabungan partai politik tersebut terdiri dari Partai Golkar, PDI-P, Partai Gerindra, Partai Hanura, Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Buruh, Partai Damai Sejahtera (PDS), PNBK Indonesia, PPNU Indonesia. Mereka menduga dan menganggap telah terjadi penghilangan hak politik warga negara secara sistematis untuk perolehan suara partai politik tertentu. Permasalahan DPT yang tidak tuntas tersebut dapat menghilangkan hak pilih warga negara Indonesia untuk berperan aktif dalam menentukan arah kebijakan nasional melalui hak politik warga negaranya.

Sejumlah partai politik tersebut berencana mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan permasalahan DPT yang terjadi di berbagai daerah seluruh Indonesia. Sejumlah partai politik tersebut merasa dirugikan karena banyak konstituennya tidak bisa menyalurkan hak pilihnya karena tidak tercantum dalam DPT. Penentuan DPT yang tidak baik menyebabkan adanya anggapan intervensi yang dilakukan oleh penguasa dalam mengelola masalah DPT. Hal itulah yang menyebabkan kekecewaan sejumlah partai politik yang merasa dirugikan dan dicurangi dari penentuan DPT yang tidak baik, dan mereka menginginkan permasalahannya diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya dari pihak Mahkamah Konstitusi melalui Ketuanya M. Mahfud MD, menyatakan bahwa persoalan DPT tidak dapat dibawa ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap sebagai perkara tersendiri. Persoalan DPT

⁴¹⁵⁾ Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Bekasi, 2012, hlm. 379.

hanya dapat dijadikan lampiran bukti kalau memang diperlukan sebagai bukti yang mempengaruhi hasil pemilu. Sebagai kasus mandiri, DPT harus dibawa ke peradilan pidana di pengadilan umum karena merupakan kesalahan administratif yang dapat dipidanakan. Mahkamah Konstitusi tidak dapat membatalkan pemilu dan tidak dapat menyatakan pemilu tidak sah⁴¹⁶⁾.

Akibat permasalahan DPT itulah, maka banyak pihak menuntut agar pemilu diulang, maka reaksi datang dari KPU yang menegaskan bahwa permasalahan DPT tidak dapat dijadikan dasar menuntut penyelenggaraan pemilu diulang. KPU beralasan bahwa dalam Undang-Undang Pemilu tidak menyebut DPT bermasalah dapat dijadikan klausul untuk menyelenggarakan pemilu ulang. Pemilu ulang dapat dilakukan apabila memenuhi sejumlah syarat, antara lain karena bencana alam, penghitungan suara tidak konsisten, pemungutan dan penghitungan suara tidak terbuka, serta kecurangan yang dilakukan kelompok penyelenggara pemungutan suara.

Permasalahan DPT juga menjadi keprihatinan anggota DPR, serta reaksi dari DPR yaitu dengan munculnya wacana hak angket untuk meminta penjelasan kepada pemerintah mengenai pelaksanaan pemilu terutama masalah DPT. Hak angket yang diwacanakan di DPR itu juga menimbulkan reaksi dari dalam tubuh DPR sendiri. Dalam tubuh DPR sendiri terjadi perbedaan pandangan antar fraksi yang pro dan kontra mengenai hak angket masalah DPT.

Pihak yang tidak setuju adanya hak angket masalah DPT berpendapat bahwa hak angket masalah DPT yang ditujukan kepada Presiden tidak tepat sasaran, karena DPT adalah kewenangan KPU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu dan Undang-

⁴¹⁶⁾ <http://www.detik.com>. 13 April 2009.

Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Mereka menganggap bahwa di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, KPU adalah institusi yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Artinya KPU bukanlah bagian atau bawahan Presiden. KPU adalah lembaga negara yang langsung diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pihak yang setuju adanya hak angket atau pihak pengusul hak angket berpendapat bahwa dalam tatanan negara yang demokratis merupakan salah satu pilar utama hak sipil dan hak politik warga negara. Hak berpolitik masyarakat secara jelas telah dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara konstitusional warga negara mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dalam proses pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Para pengusul hak angket mempertimbangkan bahwa memilih adalah hak konstitusi warga negara dalam negara yang demokratis. Menempatkan DPT sebagai persoalan teknis administrasi justru hanya melahirkan citra negatif sebagai bangsa yang demokratis dan memunculkan kekecewaan banyak pihak serta akan berujung pada ketidakpercayaan pada mekanisme demokrasi yang dijalankan oleh KPU.

Kegagalan dalam menentukan DPT adalah proses awal dari kegagalan proses demokrasi di Indonesia. Banyak muncul pertanyaan terhadap legitimasi pemilu yang diselenggarakan oleh KPU disebabkan masalah DPT yang tidak jelas. Semakin banyak warga negara yang tidak bisa memilih akibat tidak mendapatkan hak pilih, akan semakin besar kesempatan bagi pihak yang mengajukan gugatan atas legitimasi pemilu legislatif tahun 2009.

Pada akhirnya, DPR mengajukan hak angket meskipun KPU tidak setuju dengan hak angket, karena apabila hak angket itu terus berlanjut yang memaksa anggota KPU untuk mundur, maka akan mengganggu jalannya tahapan pemilu legislatif dan KPU merasa keberatan. Sikap yang sama juga ditunjukkan Bawaslu, bahwa "hak angket dianggap sebagai hak DPR yang merupakan upaya paralel dengan tugas Bawaslu dalam mengawasi tahapan pemilu"⁴¹⁷).

Pengusul hak angket menduga pemerintah telah melanggar beberapa Undang-Undang, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Hak Politik, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007, Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN 2008 dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang APBN 2009.

Rapat paripurna DPR akhirnya menyetujui penggunaan hak angket terkait pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih karena tidak terdata di dalam DPT pemilu 2009. Pengambilan keputusan dilakukan melalui voting setelah lobi antar pimpinan fraksi tidak mencapai kata mufakat. Pemerintah dalam menyikapi hak angket DPR bersikap tenang, karena penggunaan hak angket oleh DPR kurang efektif mengingat seluruh perhatian partai politik saat ini adalah kepada pencalonan presiden"⁴¹⁸).

⁴¹⁷) www.kompas.com, diunduh 28 April 2009.

⁴¹⁸) www.kompas.com, 27 Mei 2009.

G. Metode Pemberian Suara

Metode pemberian suara (*balloting method*) merupakan tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak memberikan suara. Pemberian suara ini memiliki dua tipe. *Pertama*, kategorikal (*categorical*), di mana pemilih diperkenankan memilih salah satu alternatif atau pemilih hanya memilih satu partai atau satu calon. *Kedua*, ordinal, di mana pemilih diperkenankan mendistribusikan suaranya kepada beberapa alternatif sesuai dengan peringkat yang dikehendaki atau pemilih diberikan kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi (urutan) dari partai atau calon yang diinginkannya⁴¹⁹⁾.

Pilihan yang dihadapi pemilih terdiri atas tiga kemungkinan, yaitu: (1) memilih partai, (2) memilih calon, (3) memilih partai dan calon.⁴²⁰⁾ Sedangkan teknis penyuaran dilakukan dengan dua cara, yaitu *pertama*, dengan menulis peserta pemilu yang dipilih dalam kertas suara. *Kedua*, dengan mencoblos/melubangi/melingkari dan sejenisnya gambar partai atau calon yang dipilih⁴²¹⁾.

Berdasarkan pernyataan tersebut, dalam pembahasan rancangan Undang-Undang Pemilu Legislatif tahun 2009, yaitu materi yang cukup panjang diperdebatkan dalam rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Pemilu 2009 adalah mengenai perubahan metode pemilihan yaitu dari mencoblos menjadi memberi tanda. Hal ini penting dilakukan karena dalam rangka transparansi, akuntabilitas dan kualifikasi calon betul-betul dikenal oleh pemilih. Selain itu, karena sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, maka perlu penambahan foto sehingga memudahkan dalam rangka pemilihan.

⁴¹⁹⁾ Khairul Fahmi, *Op.cit*, hlm. 81.

⁴²⁰⁾ Ramlan Surbakti, *Op.cit*, hlm. 177.

⁴²¹⁾ Khairul Fahmi, *Op.cit*, hlm. 82.

Perdebatan ini berakhir dengan kompromi yaitu pada pemilu 2009 terjadi perubahan metode pemilihan dengan cara memberi tanda. Metode pemberian suara dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 untuk pemilu 2009 tidak lagi dengan cara mencoblos salah satu gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar partai politik peserta pemilu, melainkan dengan cara memberikan tanda satu kali pada kertas suara.

Dengan demikian, terjadi perubahan metode dari mencoblos menjadi member tanda. Metode pemberian suara tanda sebanyak satu kali pada kertas suara diatur dalam Pasal 153 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menyatakan: “Pemberian suara untuk pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan memberikan tanda satu kali pada surat suara”.

Metode pemilihan dengan memberi tanda ini kemudian menjadi permasalahan, yaitu ketika keluar Perpu Nomor 1 Tahun 2009 yang membolehkan pemilih untuk memberikan suara kepada caleg atau kepada partai. Oleh karena itulah, “keberadaan perpu ini telah memunculkan ketidakpastian tentang metode pemilihan, karena pemberian suara akhirnya dilakukan secara kategoris, caleg atau partai. Metode pemilihan tersebut telah mengaburkan sistem proporsional terbuka yang diterapkan”⁴²²). Pada prinsipnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menetapkan bahwa sistem pemberian surat suara dilakukan dengan memberi penandaan, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak memberi penjelasan lebih lanjut tentang bentuk maupun jenis tanda yang dimaksudkan. Permasalahan itu muncul ketika KPU melalui keputusan Nomor 35 Tahun 2008 menetapkan

⁴²²) Mohammad Fajrul Falakh, “Sembilan Soal Sistem Pemilu”, *Harian Kompas*, 23 April 2009, hlm. 6.

tanda centang/contreng (V) sebagai cara sah untuk menandai surat suara. Perkembangan berikutnya KPU merevisi keputusannya dengan mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2009 yang memutuskan untuk menambah tanda selain centang yaitu tanda garis datar (-), tanda silang (X) dan tanda centang tidak sempurna karena keadaan tertentu (/) atau (\). Jumlah pemberian tanda dua kali yang semula dianggap tidak sah menjadi sah. Perkembangan berikutnya Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2009 direvisi lagi dengan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2009 dilakukan berkaitan dengan penambahan keterangan dan beberapa perubahan aturan.

Oleh karena itu, adanya sosialisasi pemilu diharapkan mampu memberikan kecerdasan pada pemilih, karena terdapat perbedaan antara pemilu 2009 dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Dalam pemilu 2009 telah terjadi perubahan metode pemberian suara yaitu menentukan pilihan dalam surat suara yang semula dengan di “coblos” kemudian diubah dengan di “contreng”. Cara penandaan tanda pemilihan dengan mencontreng belum pernah diterapkan pada pemilu sebelumnya. Adanya perubahan tersebut memberi tugas yang berat bagi KPU untuk mensosialisasikan kepada masyarakat, karena tidak semua warga negara Indonesia mengetahui kata “mencontreng”. Cara seperti ini dianggap lebih rasional dan mengesankan sebuah pilihan yang mendidik. Pemilih yang menggunakan hak pilihnya didasarkan atas pilihan yang beralasan dan bukan dengan emosi. Hal ini disimbolkan dengan penggunaan balpoin sebagai alat penyontrengan, dan bukan paku atau alat tajam lainnya seperti yang digunakan dalam pemilu sebelumnya. Penggunaan cara menyontreng juga banyak diterapkan pada pemilu-pemilu di negara-negara yang tingkat demokrasi dan partisipasinya sudah tinggi.

Akhirnya tata cara penandaan dengan menggunakan tanda centang/contreng (V), dalam sosialisasi tanda tersebut selalu disampaikan kepada masyarakat. Tanda tersebut memang kurang dikenal di kalangan masyarakat Indonesia, karena masyarakat sudah terbiasa dengan mencoblos, sehingga kata contreng atau centang masih asing. Sosialisasi tanda centang/contreng yang dilakukan oleh KPU pada prakteknya sangat minim diketahui masyarakat. Dalam berbagai simulasi yang dilakukan KPU di berbagai daerah membuktikan kegagalan sosialisasi sistem pemilu. Ada beberapa masalah yang muncul dari simulasi cara menandai surat suara tersebut, yaitu:

1. Masyarakat sudah terbiasa dengan cara menyoblos.
2. Masih banyak ditemui masyarakat yang buta huruf sehingga tidak biasa memegang balpoin.
3. Perubahan dari paku ke balpoin.
4. Para pemilih di daerah-daerah masih banyak yang tidak tahu mengenai menyontreng.
5. Para tuna netra mengalami hambatan dalam menyontreng.

Untuk mengantisipasi semakin banyaknya surat suara yang tidak sah maka KPU mengambil langkah apabila ditemukan bentuk pemberian tanda lain pada surat suara, seperti tercoblos, tanda silang (x) tanda garis datar (-) atau karena keadaan tertentu, sehingga tanda contreng (v) atau sebutan lainnya menjadi tidak sempurna yaitu dalam bentuk (/) atau (\), suara dianggap sah. Untuk mengantisipasi banyak surat suara yang tidak sah sebagai akibat belum kenal dengan tanda centang atau contreng, maka KPU mengeluarkan Peraturan KPU sebagai landasan hukum sahnya surat suara.

Ada tiga Peraturan KPU yang mengatur masalah ini, pertama Peraturan KPU Nomor 35 Tahun 2008, yang memperkenalkan tata cara penyontrengan, namun peraturan tersebut masih mentoleransi penandaan dengan coblos masih tetap sah. Peraturan KPU Nomor 35 Tahun 2008 kemudian direvisi dengan Peraturan KPU Nomor 03 Tahun 2009, guna meminimalisir suara yang hilang karena salah menandai surat suara. Selanjutnya Peraturan KPU Nomor 03 Tahun 2009 tersebut diubah lagi dengan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2009 dilakukan berkaitan dengan penambahan keterangan dan beberapa perubahan aturan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menjelaskan bahwa proses pemberian suara pada pemilu 2009 adalah dengan memberikan tanda satu kali. Oleh karena tidak ada penjelasan yang rinci, maka Peraturan KPU memperjelas maksud memberikan tanda satu kali menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 itu. KPU melalui tiga peraturannya tersebut di atas menjelaskan tentang contreng atau centang atau sebutan lainnya. Proses pemberian tanda satu kali dengan contreng atau centang tersebut dinyatakan sah apabila dilakukan pada kolom nama partai atau kolom nomor urut caleg atau kolom nama caleg. Jadi, dalam menentukan pilihan pemilih, hanya memilih salah satu dari kolom-kolom yang ada dalam surat suara, tidak boleh memilih lebih dari satu kali. Hal ini memang tidak mudah, karena mengharuskan ada sosialisasi agar pemilih memahami mengenai proses menandai surat suara, yang juga pemilih harus mengetahui dan mengenal partai dan calegnya yang akan dipilih.

Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tentang penentuan suara terbanyak bagi calon terpilih beberapa bulan sebelum pemungutan suara, sebenarnya sangat membantu untuk sosialisasi bagi efektivitasnya pencontrengan.

Mengingat karena setiap caleg memiliki kepentingan secara langsung dengan pemilihan, sehingga para caleg mensosialisasikan dirinya kepada khalayak calon pemilih. Oleh karena, kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh KPU, maka para caleg melakukan sosialisasi sendiri-sendiri untuk meraih suara terbanyak, sehingga mendorong caleg untuk bekerja keras berkampanye dalam pemilu. Dengan demikian, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi, KPU sebagai penyelenggara pemilu secara tidak langsung dibantu oleh para caleg yang melakukan sosialisasi dirinya.

Mencontreng atau mencentang yang relatif baru dalam pemilu 2009 sangat membingungkan. Masalah lain adalah mekanisme dalam menentukan pilihan partai dan calon legislatif yang akan dipilihnya, karena adanya penetapan caleg terpilih dilaksanakan dengan sistem suara terbanyak. Banyaknya partai peserta pemilu dengan beragam gambar dan visi-misinya serta banyaknya calon legislatif membuat masyarakat bingung dalam menentukan calon legislatif mana yang harus dipilih. Masyarakat tidak lagi harus memilih gambar partai politik tetapi juga harus memilih nama calon legislatif salah satu caleg dari DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara bersamaan. Hal ini karena berkaitan dengan sistem penentuan anggota legislatif yang berdasarkan suara terbanyak. Ketentuan suara terbanyak, yaitu penetapan calon legislatif terpilih ditetapkan berdasarkan peringkat suara sah terbanyak pertama, kedua, ketiga dan seterusnya.

Ketentuan suara terbanyak ini tertuang dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009. Peraturan KPU ini merupakan tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi yang menghapus Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang penetapan calon terpilih. Ketentuan inilah yang kemudian membuat sistem penetapan calon terpilih menjadi berbeda dengan pemilu

sebelumnya. Oleh karena itu, perlu sosialisasi pemilu mengingat ada beberapa faktor yang mempengaruhi, di antaranya kualitas pengetahuan konstituen atau para pemilih tentang sosok para caleg, kualitas parpol peserta pemilu dan faktor teknis surat suara yang memuat ratusan nama caleg sedang pemilih hanya memilih satu dari sekian banyak caleg dan parpol dalam waktu yang singkat di bilik suara.

H. Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih

Kedaulatan rakyat dapat benar-benar terwujud, maka penetapan sistem pemilu legislatif 2009 dengan sistem proporsional terbuka ini akan berkaitan dengan penetapan perolehan kursi dan penetapan calon terpilih. Penetapan perolehan kursi diatur mulai Pasal 204 sampai Pasal 212 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dan penetapan calon terpilih diatur mulai Pasal 213 sampai 215 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Berdasarkan ketentuan Pasal 205 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengenai penentuan perolehan kursi DPR dilakukan melalui empat tahapan:

1. Penentuan partai politik peserta pemilu yang memenuhi perolehan suara sah sekurang-kurangnya 2,5% atau dikenal dengan *parliamentary threshold*. Pada tahap ini akan terjadi seleksi terhadap partai-partai politik yang akan diperhitungkan atau diikutsertakan dalam penentuan perolehan suara sah minimal sebagaimana diatur dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, maka tidak akan diikutsertakan lagi pada tahap pembagian perolehan kursi.
2. Setelah semua partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold* dikeluarkan, maka akan ditentukan BPP berdasarkan suara sah partai-partai lolos *parliamentary threshold* kemudian dibagikan kursi berdasarkan perolehan suara partai politik peserta pemilu di masing-masing daerah pemilihan.
3. Apabila masih terdapat sisa kursi, maka akan dibagikan kepada partai politik yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP DPR di suatu daerah pemilihan.
4. Apabila masih terdapat sisa kursi, maka sisa suara di masing-masing daerah pemilihan akan ditarik dan dikumpulkan pada tingkat provinsi dan kemudian ditentukan BPP baru di tingkat

provinsi, kemudian kursi yang masih tersisa dibagikan kepada partai politik yang sisa suaranya memenuhi BPP provinsi⁴²³).

Mengenai penetapan calon terpilih sebagaimana diatur dalam Pasal 213 sampai 215 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Khusus mengenai Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang kemudian dinilai inkonstitusional melalui uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dijelaskan di atas. Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dinilai sebagai bentuk oligarkhi partai politik yang menegasikan kehendak rakyat dalam menentukan wakilnya. Berdasarkan pasal ini, kewenangan untuk mengatur dan menentukan caleg agar dapat terpilih, sepenuhnya menjadi otoritas partai politik, sehingga caleg terpilih bukan lagi murni pilihan rakyat⁴²⁴). Di sinilah rakyat terhalang untuk sepenuhnya melakukan apa yang menjadi kedaulatannya. Jadi, apabila pemenang pemilu ditetapkan tidak berdasarkan pada suara terbanyak, maka hal itu akan merugikan hak-hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ikut memilih serta pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara yang ikut menjadi peserta pemilu⁴²⁵).

Permasalahan yang kemudian muncul dalam pelaksanaan pemilihan umum DPR adalah penetapan caleg terpilih yang dilakukan dengan proporsional terbuka murni atau proporsional suara terbanyak yang kemudian masih terdapat sisa suara karena bilangan pembagi pemilihnya masih terdapat sisa suara. Inkonsistensi penetapan KPU disebabkan karena Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menimbulkan banyak tafsir, terutama Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) dan tidak memberikan penjelasan secara eksplisit. Multi tafsir itu

⁴²³) Khairul Fahmi, *Op.cit*, hlm. 244.

⁴²⁴) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 terhadap Undang-Undang Dasar, tanggal 19 Desember 2008, hlm. 6-7.

⁴²⁵) *Ibid.*, hlm. 15.

tepatnya mengenai maksud kata “sisa kursi” dan “sisa suara”. Pasal 205 ayat (4) menyatakan: “dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik peserta pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh per seratus) dari BPP DPR. Pasal 212 ayat (3) menyatakan: “dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dialokasikan berdasarkan BPP DPRD, maka perolehan kursi partai politik peserta pemilu dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi berdasarkan sisa suara terbanyak satu persatu sampai habis”.

Akibat inkonsistensi penetapan KPU, sejumlah parpol merasa dirugikan karena kursinya berkurang. Ada beberapa parpol yang merasa kursinya berkurang yaitu “Gerindra berkurang 4 kursi, Golkar 2 kursi, PKS 2 kursi, dan PPP 2 kursi, sedangkan parpol yang diuntungkan dengan perubahan tersebut adalah Demokrat bertambah 2 kursi, PDIP 2 kursi, PAN 1 kursi, PKB 1 kursi dan Hanura 2 kursi”⁴²⁶).

Perubahan yang dilakukan oleh KPU dikarenakan adanya perbedaan penafsiran pada penghitungan sisa kursi yang ditarik dari dapil ke provinsi pada tahap ketiga. Jadi, inkonsistensi yang dilakukan KPU digunakan dalam model penghitungan yang digunakan pada tahap ketiga. KPU mempunyai tafsir sendiri yang dituangkan dalam Pasal 22c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009.

Pasal 22c menyatakan: “apabila dalam penghitungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, partai politik yang bersangkutan masih memiliki sisa

⁴²⁶ Fernita Darwis, *Op.cit.*, hlm. 172.

suara, maka sisa suara tersebut akan diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap berikutnya”. Pasal 23 ayat (1) menyatakan:

(1) Tahap kedua penghitungan perolehan kursi partai politik peserta pemilu anggota DPR di setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dilakukan dengan:

1. Menentukan kesetaraan 50% (lima puluh per seratus) suara sah dari angka BPP, yaitu dengan cara mengalikan angka 50% (lima puluh per seratus) dengan angka BPP di setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2).
2. Apabila hasil perkalian tersebut menghasilkan angka pecahan, maka angka pecahan 0,5 atau lebih dibulatkan ke atas dan angka pecahan di bawah 0,5 dihapuskan.
3. Membagikan sisa kursi kepada setiap daerah pemilihan anggota DPR kepada partai politik peserta pemilu anggota DPR dengan ketentuan:
 - a. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta pemilu anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf d mencapai sekurang-kurangnya 50% (lima puluh per seratus) dari angka BPP, maka partai politik tersebut diberikan 1 (satu) kursi.
 - b. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta pemilu anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf d tidak mencapai sekurang-kurangnya 50% (lima puluh per seratus) dari angka BPP dan masih terdapat sisa kursi, maka
 - 1) Suara sah partai politik yang bersangkutan, dikategorikan sebagai sisa suara yang akan diperhitungkan dalam penghitungan kursi Tahap Ketiga; dan

- 2) Sisa suara partai politik yang bersangkutan, akan diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga.

Pasal 23 ayat (3) menyatakan: “apabila terdapat Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR yang memiliki suara sah atau sisa suara sama, maka untuk menetapkan partai politik yang berhak atas sisa suara terakhir dilakukan dengan cara diundi dalam rapat pleno KPU terbuka.

Ketentuan Pasal 23 Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009, bahwa KPU menafsirkan sisa kursi dibagikan kepada partai politik yang memiliki sisa suara. Sisa suara yang dimaksud KPU adalah: (1) sisa suara partai politik yang memenuhi angka BPP dan telah diikutkan dalam penghitungan pembagian kursi tahap pertama, (2) suara partai politik yang tidak mencapai BPP, apabila masih terdapat sisa kursi, maka suara partai politik yang tidak memenuhi angka BPP dihitung sebagai suara sisa pada penghitungan tahap kedua atau ketiga⁴²⁷⁾.

Menurut KPU, bahwa mekanisme pembagian kursi dengan prinsip sistem proporsional yang dianut, maka sisa suara yang dimuat dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 sudah benar. Akan tetapi, peserta pemilu berpendapat lain dengan memahami maksud Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, yang dimaksud sisa suara adalah sisa suara dari partai politik yang sudah memperoleh kursi pada tahap pertama dan ikut dalam penghitungan tahap kedua dengan suara sah seterusnya yang dimilikinya pada tahap pertama⁴²⁸⁾. Sedangkan suara partai politik yang tidak mencapai angka BPP

⁴²⁷⁾ Khairul Fahmi, *Op.cit*, hlm. 255.

⁴²⁸⁾ Putusan Mahkamah Agung No.15 P/HUM/2009 dalam perkara Uji Materiil Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009, tanggal 10 Maret 2009 Tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009.

tidak dapat dikategorikan sebagai suara sisa karena tidak satu pun dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang mengkategorikan perolehan suara sah partai politik yang kurang dari angka BPP sebagai sisa suara⁴²⁹⁾.

Selain Pasal 22c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009, yang dipermasalahkan, juga Pasal 25 Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 dipermasalahkan oleh peserta pemilu. CETRO (*Center for Electoral Reform*) menyatakan:

KPU tidak konsisten dalam menggunakan model penghitungan sisa kursi pada tahap ketiga sebagaimana diatur dalam Pasal 25 Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009. Menurut ketentuan Pasal 25 itu, pengalokasian kursi semestinya dilakukan berdasarkan perolehan suara parpol mana yang tertinggi dalam suatu dapil dan tertinggi antar-dapil. Tapi pada dokumen keputusan perolehan kursi yang didapat saksi parpol pada Rabu, 13 Mei 2009, model yang digunakan KPU adalah pengalokasian kursi berdasarkan rangking total perolehan sisa suara yang ditarik ke provinsi. Isi Pasal 25 itu sendiri berbunyi:

- (1) Pengalokasian sisa kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 angka 7 dan angka 8, ditentukan sebagai berikut:
- a. Dialokasikan untuk daerah pemilihan yang masih memiliki sisa kursi;
 - b. Partai politik peserta pemilu anggota DPR tersebut memiliki sisa suara terbanyak di daerah pemilihan yang bersangkutan, bila dibandingkan dengan partai politik lainnya;
 - c. Partai politik peserta pemilu anggota DPR tersebut, memiliki sisa suara terbanyak di daerah pemilihan yang bersangkutan, bila dibandingkan dengan daerah pemilihan lainnya⁴³⁰⁾.

Penetapan hasil pemilu legislatif 2009 tersebut akhirnya diprotes banyak partai, dan hampir semua parpol yang masuk ambang batas memprotes hasil penghitungan yang dilakukan oleh KPU. Mereka akan menempuh jalur

⁴²⁹⁾ Putusan Mahkamah Agung Nomor 16 P/HUM/2009 dalam perkara Uji Materiil Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009, Tanggal 10 Maret 2009 Tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2009 tanggal 4 April 2009.

⁴³⁰⁾ Fernita Darwis, *Op.cit.*, hlm. 172-173.

hukum atau meminta KPU menghitung ulang hasil pemungutan suara tersebut. Meskipun keputusan tersebut diprotes, tetapi KPU menetapkan 560 anggota DPR pada tanggal 24 Mei 2009.

Pada awalnya, KPU akan menetapkan hasil pemungutan suara itu menunggu hasil putusan Mahkamah Konstitusi terhadap hasil pemilu sebelum menetapkan anggota DPR terpilih. Akan tetapi akhirnya KPU tetap memutuskan untuk menetapkan tanpa menunggu putusan Mahkamah Konstitusi. Menurut Ketua KPU, “keputusan tentang calon terpilih ini bersifat tetap, tetapi perubahan terjadi kalau ada putusan Mahkamah Konstitusi tentang perubahan hasil pemilu yang berdampak pada perolehan suara maupun kursi, maka KPU harus menindaklanjuti perubahan tersebut”⁴³¹). Penetapan oleh KPU tersebut didasarkan penghitungan pembagian sisa kursi dengan menggunakan Pasal 22c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilu, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih Dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009 dengan memprioritaskan penghitungan secara antar partai dan antar dapil.

Penetapan KPU tentang pembagian sisa kursi melalui Peraturan KPU, dikarenakan Undang-Undang tidak memberikan ketegasan tentang pembagian sisa kursi, sehingga peraturan KPU yang mengatur selanjutnya. Menurut Ramlan Surbakti, peraturan KPU, perlu memberikan jalan keluar atas keadaan tersebut, yaitu dengan rumusan “apabila jumlah partai politik peserta pemilu yang memperoleh sisa suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP di daerah pemilihan tersebut diberikan kepada partai politik peserta pemilu yang memperoleh sisa

⁴³¹) *Ibid.*, hlm. 280.

suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP daerah pemilihan tersebut berdasarkan urutan sisa suara terbanyak⁴³²⁾.

Dalam penetapan anggota legislatif, banyak pihak yang berkepentingan dengan penetapan anggota legislatif hasil pemungutan suara tanggal 9 April 2009 itu. KPU sebagai pihak penyelenggara tidak mampu berbuat lebih baik dan tegas sesuai dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, banyak gugatan yang ditujukan kepada KPU sebagai penyelenggara pemilu yang harus bertanggung jawab.

Atas kemelut ini PAN, PPP, Golkar, Gerindra dan PKB. Mereka yang dirugikan dengan penghitungan yang digunakan KPU untuk beberapa dapil, yang mengakibatkan partai itu kehilangan kursi mengajukan gugatan ke MK. PAN misalnya, dirugikan dari hilangnya perolehan lima kursi yang seharusnya dimilikinya di dapil Kalimantan Selatan I, Banten II, Nusa Tenggara Timur I, dan Sumatera Utara I, Akhirnya MK dalam putusan MK Nomor 74-80-94-59-67/PHPU.C-VII/2009, yang dibacakan di Jakarta, Kamis 11 Juni 2009, penghitungan seharusnya dilakukan dengan cara menarik semua sisa suara dari semua dapil, bukan hanya sisa suara dari dapil yang masih memiliki kursi sisa, seperti yang diterapkan KPU. Misalnya saja, dari 11 daerah terdapat 6 dapil yang kursinya sudah habis, maka sisa suara yang ditarik ke provinsi hanya lima dapil, sedangkan menurut MK, semua sisa suara dari 11 daerah harus dihitung⁴³³⁾.

Perbedaan pemahaman antara KPU sebagai penyelenggara pemilu dan peserta pemilu mengenai sisa suara, pada akhirnya diajukan gugatan uji materiil ke Mahkamah Agung terhadap Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2008 yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Mahkamah Agung pada tanggal 18 Juni 2009 telah mengabulkan gugatan caleg PAN yaitu Deddy Djamiluddin Malik atas Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009, terutama Pasal 25 tentang Penetapan caleg terpilih dari tahap ketiga sehingga KPU harus merivisi peraturan itu. Persoalan yang diajukan oleh PAN (Deddy

⁴³²⁾ Ramlan Surbakti, *Ketidakpastian Hukum...., op.cit*, hlm. 286.

⁴³³⁾ *Ibid.*, hlm. 283.

Djamaluddin Malik) adalah aturan parpol itu harus memiliki suara terbanyak di dapil yang bersangkutan bila dibandingkan dengan parpol lainnya. Dalam peraturan itu tidak disebut parpol lain yang dimaksud adalah parpol yang berhak mendapatkan kursi. Hal itu artinya, parpol yang berhak mendapatkan kursi harus bersaing dengan parpol lain yang tidak berhak mendapatkan kursi atau tidak mencapai bilangan pembagi pemilih (BPP). Jadi, apabila suara parpol yang berhak mendapatkan kursi itu di dapil yang bersangkutan kalah dibandingkan parpol lain yang tidak berhak untuk mendapatkan kursi, maka parpol yang kalah tidak dapat kursi.

Permohonan uji materiil juga diajukan Zaenal Ma'arif dari dapil Jawa Tengah V dan tiga caleg Partai Demokrat. Berdasarkan putusan Mahkamah Agung tersebut, maka konsekwensi perubahan perolehan kursi juga kembali berimbas pada caleg terpilih dan jumlah kursi parpol yang bergeser.

Mahkamah Agung berpendapat bahwa beberapa pasal dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009 bertentangan dengan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Mahkamah Agung menyatakan bahwa pasal-pasal tersebut tidak sah dan tidak berlaku untuk umum. Menurut Mahkamah Agung, KPU diminta membatalkan pasal-pasal yang terdapat dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 tentang Penetapan Calon Terpilih pada tahap kedua, dan sekaligus juga KPU merevisi Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009 tentang penetapan perolehan kursi pemilu.

Berkenaan dengan substansi putusan Mahkamah Agung dalam perkara uji materiil tersebut, apabila dipelajari, tidak ada yang salah dengan pertimbangan hukum hakim yang memeriksa perkara tersebut. Dengan berpikir linier, argumen-

tasi hakim dalam mengabulkan gugatan sangat jelas, bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak mengatur perolehan suara parpol peserta pemilu yang tidak memenuhi angka BPP akan dihitung sebagai suara sisa pada putaran kedua. Sementara KPU melalui peraturannya mengatur hal tersebut. Dengan demikian, KPU telah membuat norma baru di luar apa yang diatur dalam Undang-Undang. Padahal sebagai aturan pelaksana, Peraturan KPU tidak boleh membuat norma baru dalam bentuk memperluas apa yang sudah diatur dalam Undang-Undang. Sangat logis apabila hakim memutuskan bahwa Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Hal ini, persoalannya pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak mengatur secara tegas tentang suara sisa. Padahal persoalan pokok dalam dua perkara tersebut adalah penafsiran tentang sisa suara. KPU dalam penetapannya melalui Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 mengikuti logika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 untuk pemilu tahun 2004. Maksud sisa suara adalah sejumlah suara yang dikurangi dari seluruh total suara sah yang sudah dikonversi menjadi kursi parpol peserta pemilu yang memenuhi angka BPP. KPU tidak membedakan apakah parpol tersebut ikut dalam penghitungan pembagian kursi putaran pertama atau tidak. Parpol yang tidak ikut dalam putaran pertama tetap diikuti dalam penghitungan tahap kedua. Apabila memahami Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, yang dimaksud suara sisa adalah seluruh suara parpol peserta pemilu yang ikut dalam pembagian kursi tahap pertama setelah dikurangi dengan suara sah yang sudah dikonversi menjadi kursi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, suara parpol tidak memenuhi BPP tidak akan dihitung sebagai suara sisa yang akan diperhitungkan pada putaran kedua. Oleh karena itu, partai politik yang tidak memperoleh suara

angka BPP tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagai suara sisa yang akan dihitung pada putaran kedua.

Dalam konteks ini ada dua kemungkinan yang terjadi pada saat pembahasan dan pengesahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008:

1. Masih ingat bagaimana tarik menarik yang terjadi pada saat pembahasan dan pengesahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang begitu panjang dan membosankan. Persoalan penghitungan perolehan kursi ini sepertinya luput dari amatan partai-partai menengah, sehingga baru pada saat pembagian kursi dirasakan bahwa itu sangat merugikan mereka.
2. Sangat mungkin terjadi bahwa rumusan Pasal 205 dan 212 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sudah dibahas secara serius dengan memikirkan berbagai risikonya bagi partai-partai menengah. Klausul Pasal 205 dan 212 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 memang dimaksudkan bahwa suara partai politik peserta pemilu yang tidak memenuhi angka BPP dihitung sebagai suara sisa dan dihitung pada putaran kedua, tetapi disepakati untuk tidak dicantumkan secara tegas⁴³⁴).

Dengan demikian, dapat dipahami, bahwa Mahkamah Agung dalam menguji materiil Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2009 terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidaklah salah. Akan tetapi, “kelemahan putusan Mahkamah Agung adalah ketidakadaan pertimbangan Mahkamah Agung terhadap konsistensi sistem pemilu yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Apabila diterapkan adalah sistem proporsional, semestinya suara partai politik yang tidak memenuhi angka BPP tetap ditafsirkan sebagai suara sisa dan diikutkan dalam penghitungan dan pembagian kursi”⁴³⁵). Hal ini menjadi permasalahan, karena “tidak dihitungnya suara partai yang tidak memenuhi BPP sebagai suara sisa, maka itu sama artinya dengan hanya partai pemenang saja yang akan mendapatkan kursi di satu daerah pemilihan. Apabila demikian, itu sama artinya dengan menerapkan prinsip *the winner take all* yang dianut dalam sistem

⁴³⁴) Khairul Fahmi, *Op.cit*, hlm. 260.

⁴³⁵) *Ibid.*

distrik. Tentunya hal ini tidak sesuai dengan sistem proporsional terbuka yang dianut dalam pemilu legislative di Indonesia⁴³⁶⁾.

Putusan Mahkamah Agung tersebut semakin menambah keruwetan dan membingungkan penghitungan suara dan perolehan kursi. Putusan Mahkamah Agung ini menguntungkan partai besar seperti Partai Demokrat, ini terjadi bahwa bukan hanya sisa suara yang dihitung, tetapi seluruh perolehan suara partai yang ditukar dengan kursi dalam tahap pertama juga digunakan lagi dalam tahap kedua. Keuntungan partai besar karena kursinya akan makin bertambah sebaliknya perolehan kursi partai kecil akan berkurang. Selain Partai Demokrat yang bertambah sebagai akibat putusan Mahkamah Agung tersebut juga PDIP, Partai Golkar dan PKB akan bertambah perolehan kursinya.

Putusan Mahkamah Agung tersebut ditolak oleh lima partai politik, yaitu PAN, PPP, PKS, Partai Hanura, dan Partai Gerindra, yang membatalkan pasal penghitungan suara kedua dalam peraturan KPU dan meminta KPU untuk mengabaikan putusan Mahkamah Agung tersebut. KPU juga pada akhirnya tidak dapat melaksanakan putusan Mahkamah Agung tersebut, karena KPU merasa kesulitan melaksanakan putusan Mahkamah Agung, disebabkan bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi.

Perkembangan selanjutnya atas putusan Mahkamah Agung tentang pasal tata cara penetapan kursi tahap kedua tidak mengubah perolehan kursi parpol pada pemilu 2009. Ketua KPU menyatakan bahwa “tidak ada perubahan perolehan kursi⁴³⁷⁾. Putusan Mahkamah Agung tersebut diputuskan setelah penetapan caleg terpilih tanggal 9 Mei 2009, sedangkan putusan Mahkamah

⁴³⁶⁾ *Ibid*, hlm. 261.

⁴³⁷⁾ *Ibid.*, hlm. 297.

Agung adalah tanggal 18 Juni 2009. Jadi, putusan tersebut tidak berlaku surut, dan Keputusan KPU tersebut tetap sah. Ketua KPU mengabaikan putusan Mahkamah Agung, sikap itu diambil setelah berdiskusi dengan Ketua Mahkamah Agung.

Kemelut penghitungan kursi legislatif pada penghitungan tahap kedua akhirnya dapat diselesaikan melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi pada tanggal 7 Agustus 2009 memutuskan pasal penghitungan tahap kedua di semua tingkat dengan hanya mempertimbangkan sisa suara dan suara parpol yang belum terhitung pada tahap pertama. Putusan tersebut sekaligus mementahkan putusan Mahkamah Agung terkait dengan cara penghitungan kursi tahap kedua. “Mengabulkan sebagian gugatan pemohon, dengan menyatakan pasal 205 ayat (4) (penghitungan tahap II DPR) berkekuatan hukum tetap, sepanjang dilakukan berdasarkan putusan MK”⁴³⁸). Ketua KPU terus melakukan konsultasi dengan Ketua Mahkamah Konstitusi, akhirnya kemelut perolehan kursi diselesaikan oleh KPU dengan tidak menjalankan putusan Mahkamah Agung. KPU mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi yang membenarkan penghitungan kursi tahap kedua oleh KPU. Keputusan akhir KPU dengan mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi sempat mendapat penolakan dari sejumlah caleg yang gagal menjadi anggota DPR.

I. Penyelesaian Sengketa Pemilu

Proses pemilu sebagai sebuah proses politik bukan berarti tanpa permasalahan, dengan dibentuknya lembaga pengawas pemilu (Bawaslu) merupakan suatu indikasi bahwa pelanggaran pemilu sudah menjadi suatu hal yang tidak dapat dihindari. Menurut A. Mukthie Fadjar, sebagai suatu negara

⁴³⁸) *Ibid.*, hlm. 298.

demokrasi yang berdasarkan hukum dan sebagai negara hukum yang demokratis, tentunya pemilu yang demokratis juga harus menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran pemilu dan perselisihan mengenai hasil pemilu agar pemilu tetap *legitimate*⁴³⁹⁾.

UUD 1945 memberikan penegasan untuk penyelesaian masalah sengketa pemilu. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan *memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*”. Dengan demikian, dari Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, menurut Jimly terdapat empat kewenangan Mahkamah Konstitusi, yang salah satunya adalah kewenangan untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum⁴⁴⁰⁾.

Apabila melihat kenyataan yang terjadi pada pelaksanaan pemilu DPR 2009, maka penyelesaian sengketa pemilu 2009 tidak hanya diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi saja, tetapi juga pada lembaga lainnya. Hal ini karena “sengketa pemilu atau perselisihan antar dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak atau ketidaksepakatan tertentu yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa hukum atau kebijakan”⁴⁴¹⁾, yang mengakibatkan terjadinya sengketa. Di samping itu, KPU sebagai “Badan Penyelenggara Pemilu diberi tugas berat untuk melaksanakan

⁴³⁹⁾ Abdul Mukthie Fadjar, “Pemilu..., *Op.cit*, hlm. 7.

⁴⁴⁰⁾ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 102.

⁴⁴¹⁾ Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 155.

pemilu, sehingga keputusannya kadang-kadang menjadi obyek keberatan atau gugatan⁴⁴²⁾.

Munculnya sengketa pemilu 2009, sebagai akibat dari pelaksanaan atau penyelenggaraan pemilu yang kurang baik dari mulai tahapan verifikasi parpol sampai pada penetapan anggota legislatif. Oleh karena itu, setiap sengketa yang timbul dalam suatu tahapan penyelenggaraan pemilu 2009 dimulai dari tahap verifikasi parpol, pendaftaran pemilih sampai pada penghitungan dan penetapan anggota legislatif sebagian diselesaikan oleh Bawaslu, kecuali sengketa tentang hasil pemilu yang merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi yang memang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Dengan demikian, penyelesaian pemilu DPR 2009 tidak hanya melalui Mahkamah Konstitusi, tetapi sebagian dapat diselesaikan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian, dan juga lembaga peradilan umum, seperti Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa pemilu 2009 hanya menyelesaikan perselisihan tentang hasil pemilihan umum, dan uji materiil Undang-Undang Pemilu, baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Di Indonesia tidak ada institusi yang berwenang dapat membatalkan hasil pemilihan umum DPR, tetapi hanya ada institusi atau lembaga yang menangani sengketa pemilu. Sebagaimana dijelaskan bahwa penyelesaian sengketa pemilu dapat diselesaikan baik melalui lembaga peradilan maupun Bawaslu. Peradilan Umum (termasuk Peradilan Tata Usaha Negara) hanya

⁴⁴²⁾ Chad Vickery (Editor), *Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*, IFES, Jakarta, 2011, hlm. 142.

memutus pelanggaran pidana pemilu dan pelanggaran administrasi pemilu, sedangkan Mahkamah Konstitusi hanya berwenang memutus perselisihan hasil pemilu antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu (KPU).

UUD 1945 tidak menegaskan tentang pengertian dan ruang lingkup mengenai apa yang dimaksud dengan “perselisihan hasil pemilihan umum” yang tercantum dalam Pasal 24C ayat (1), sehingga Undang-Undang yang kemudian mengaturnya⁴⁴³). Pasal 74 ayat (2) huruf a dan c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 memberikan pengertian bahwa penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi: “terpilihnya calon anggota DPR” dan “perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan”. Selanjutnya Pasal 258 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menyatakan:

1. Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan suara hasil Pemilu secara nasional.
2. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.

Melalui UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, dapat diketahui bahwa perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara peserta pemilu dan KPU sebagai penyelenggara pemilu. Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah partai

⁴⁴³) Abdul Mukthie Fadjar, “Pemilu..., *Op.cit*, hlm. 12.

politik. Dengan demikian, para pihak dalam perselisihan hasil pemilu DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik dan/atau perseorangan peserta pemilu sebagai pihak pemohon. Selanjutnya mengenai materi yang diperselisihkan atau obyek perselisihan adalah penetapan secara nasional oleh KPU mengenai penghitungan suara hasil pemilu yang mempengaruhi perolehan kursi DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota parpol peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.

Dalam pemilu legislatif 2009 yang terjadi tidak hanya masalah perselisihan penetapan hasil pemilu, tetapi juga terdapat pelanggaran administrasi pemilu dan pelanggaran pidana pemilu sebagai akibat dari kurang baiknya penyelenggaraan pemilu. Berkaitan dengan itu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengatur mengenai pelanggaran administrasi pemilu dalam Pasal 248 sampai Pasal 251.

Pasal 248 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menyatakan: “Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU”. Menurut Mukthie Fadjar, “rumusan ini begitu luasnya, sehingga justru akan menyulitkan dalam penyelesaiannya, pembentuk Undang-Undang tidak belajar dari pengalaman pemilu 1999 dan pemilu 2004”⁴⁴⁴). Pasal 249 menyatakan: “Pelanggaran administrasi pemilu diselesaikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU kabupaten/kota berdasarkan laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota sesuai dengan tingkatannya”. Pasal 250 menyatakan: “KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota memeriksa dan memutus pelanggaran

⁴⁴⁴) *Ibid*, hlm. 7.

administrasi pemilu dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota. Pasal 251 menyatakan: “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu diatur dalam Peraturan KPU”.

Pengaturan mengenai pelanggaran pidana pemilu dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tercantum dalam Pasal 252 sampai dengan Pasal 257. “Pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum”⁴⁴⁵). Menurut Mukthie Fadjar, dari ketentuan mengenai pelanggaran pidana pemilu yang tercantum dalam Pasal 252 sampai 257 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, khususnya yang terkait dengan pelanggaran pidana pemilu yang potensial dapat menjadi kasus yang dibawa ke Mahkamah Konstitusi sebagai perkara perselisihan hasil pemilu dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Bahwa dibutuhkan waktu untuk proses penyelesaian mulai dari penyidikan, penuntutan, dan peradilan (termasuk banding) sebanyak 25 hari + 20 hari = 45 hari. Apabila penetapan hasil pemilu secara nasional oleh KPU dilakukan tanggal 9 Mei 2009, maka tanggal 4 Mei 2009 perkara pidana pemilu yang mempengaruhi perolehan suara sudah harus diputus, yang berarti proses peradilan pidana pemilu sudah berlangsung 45 hari sebelumnya, yaitu kira-kira mulai tanggal 20 Maret 2009.
2. Dari kenyataan sebagaimana dikemukakan di atas berarti berbagai pelanggaran pidana pemilu yang mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu dalam kurun waktu antara kampanye pemilu terbuka (16 Maret 2009), hingga tanggal pemungutan suara (9 April 2009) secara teori dapat diselesaikan, asalkan aparat penegak hukum pemilu (Bawaslu/Panwaslu, kepolisian, kejaksaan dan pengadilan negeri/pengadilan tinggi) bekerja secara maksimal dan profesional, meskipun mungkin tidak sepenuhnya dapat diselesaikan karena berbagai faktor.

⁴⁴⁵) Maria Silvya E. Wangga, *Hukum Pidana Pemilu*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, hlm. 199.

3. Tiadanya kejelasan mengenai “apa yang termasuk pelanggaran pidana pemilu yang mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu” akan menimbulkan perbedaan tafsir di kalangan aparat penegak hukum pemilu.
4. Tidak dapat diselesaikannya berbagai pelanggaran pidana pemilu, baik yang mempengaruhi hasil pemilu maupun tidak akan menyebabkan permasalahan berbagai pelanggaran pemilu dibawa ke forum Mahkamah Konstitusi, suatu hal yang semestinya tidak perlu terjadi⁴⁴⁶⁾.

Sebagai masukan yang diperoleh dari Bawaslu terdapat pelanggaran terbanyak yang dilakukan pada masa menjelang sampai pelaksanaan pemilu DPR 2009 adalah pelanggaran administratif yakni sebanyak 496 pelanggaran. Pelanggaran ini antara lain surat suara tertukar sebanyak 207 laporan, logistik sebanyak 146, pemilih yang tidak masuk daftar pemilih tetap (DPT) tapi tetap diperbolehkan mencontreng sebanyak 20, politik uang sebanyak 22, intimidasi/kekerasan sebanyak 17 kasus⁴⁴⁷⁾.

Permasalahan pelanggaran peraturan terutama pelanggaran kampanye pemilu, permasalahan tindak pidana pemilu lainnya (seperti politik uang), kecurangan dalam proses pemilihan dan penghitungan suara sudah sangat mungkin mempengaruhi hasil pemilu. Secara hukum permasalahan-permasalahan tersebut diberikan jalur penyelesaiannya baik secara administratif, maupun hukum pidana untuk pelanggaran pidana, dan juga upaya hukum terakhir yang dapat ditempuh oleh peserta pemilu dalam sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi.

Oleh karena, pemilu merupakan praktek ketatanegaraan yang harus dilaksanakan secara demokratis, dan pada kenyataannya pelaksanaan pemilu DPR

⁴⁴⁶⁾ Abdul Mukthie Fadjar, “Pemilu...”, *Op.cit*, hlm .12.

⁴⁴⁷⁾ Rahayu Prasetianingsih, “Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Hukum Terakhir Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum”, dalam *Jurnal Konstitusi*, PSKN-FH UNPAD, Volume I Nomor 1, November 2009, hlm. 42.

2009 masih menimbulkan permasalahan ketatanegaraan, terutama dalam hal penetapan hasil pemilihan umum yang tentu saja mempengaruhi hasil pemilihan umum itu secara nasional yang juga berpengaruh pada ajaran kedaulatan rakyat yang terkandung dalam UUD 1945. Permasalahan ini muncul karena semua partai politik peserta pemilu 2009 mengajukan permohonan penyelesaian sengketa hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya bahwa partai politik peserta pemilu yang mengajukan permohonan sebagiannya besar permohonan yang diajukan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Berarti pelaksanaan pemilu DPR 2009 banyak menimbulkan permasalahan yang salah satunya adalah penetapan hasil pemilihan umum. Memang tugas Mahkamah Konstitusi adalah mengawal konstitusi yang berarti juga mengawal asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber dan Jurdil) yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Melalui uraian, pembahasan dan analisis pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Amandemen UUD 1945 telah melahirkan suatu pemikiran baru yaitu tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pemikiran tersebut kemudian diwujudkan dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang pada awalnya berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, kemudian diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian, telah bergeser kepada pemahaman bahwa MPR tidak lagi sebagai pelaksana mandat tertinggi, melainkan mandat tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Mandat rakyat yang dimaksud dapat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menunjukkan terjadinya konsepsi baru tentang kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, yaitu konsepsi tentang siapa yang sebenarnya bertindak sebagai pelaksana kekuasaan tertinggi. Konsepsi baru tentang pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 yang sekaligus diikuti dengan perubahan cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara negara. Salah satu mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara yaitu DPR, bahwa semua anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, begitu juga terhadap lembaga negara lainnya (Presiden dan Wakil Presiden, DPD). Di sini pemilu merupakan salah satu implementasi dari

ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 amandemen.

2. Sesuai amanat dalam UUD 1945, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, yang berarti rakyat mempunyai kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk membentuk pemerintahan secara demokratis melalui wakil-wakilnya. Untuk melaksanakan kedaulatan dan hak-hak rakyat menurut Undang-Undang Dasar, maka perlu diselenggarakan pemilu. Pada kenyataannya pelaksanaan pemilu DPR 2009 banyak menimbulkan permasalahan. Pelaksanaan ajaran kedaulatan rakyat, melalui pemilihan umum anggota DPR tahun 2009 belum diarahkan pada penerapan prinsip esensial (jaminan hak asasi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya) dan proses kedaulatan rakyat yang semestinya.

B. Saran

Ada beberapa hal yang perlu penulis sampaikan dalam bentuk saran-saran sebagai akhir dari analisis penelitian ini, yaitu:

1. Pemerintah diharapkan membantu dalam hal memudahkan bagi penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) dari segi sarana dan prasarana, dan tidak terlalu jauh mencampuri urusan penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan oleh KPU dan Bawaslu.
2. Pemilihan Umum yang akan datang harus mencerminkan kompetisi yang adil, tanpa membeda-bedakan sikap terhadap organisasi peserta pemilu (partai politik peserta pemilu) tertentu. Kompetisi yang adil ini akan memberikan kepercayaan kepada masyarakat dalam memberikan aspirasi sebagai wujud kedaulatan rakyat.

3. Perlu ada koordinasi yang baik antara KPU dengan Pemerintah (dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri) dalam menyediakan data kependudukan yang valid. Hal ini agar supaya hak-hak rakyat dapat disalurkan sesuai dengan ketentuan, sehingga tidak melanggar hak rakyat dalam menyampaikan aspirasi melalui pemilu. Semua rakyat Indonesia, apapun statusnya yang telah memenuhi syarat tertentu (terdaftar sebagai pemilih) berhak turut serta secara aktif di dalam pemilihan umum sebagai pemilih.
4. Seharusnya sebagai pelaksanaan ajaran kedaulatan rakyat, maka pemilihan umum anggota DPR tahun 2009 mestilah diarahkan pada penerapan prinsip esensial (jaminan hak asasi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya) dan proses kedaulatan rakyat yang adil. Selain itu, agar pemilihan umum menjadi lebih dekat dan bermanfaat bagi rakyat, maka secara teknis pelaksanaan, pembenahan sistem pemilihan umum mesti diarahkan menjadi sistem pemilihan yang sederhana secara administratif dan murah secara pembiayaan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Bari Azed, "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", dalam *Sistem-Sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit FH UI, Jakarta, 2000.
- Abdul Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.
- Agust Riewanto, *Ensiklopedi Pemilu*, Yogyakarta: Lembaga Studi Agama & Budaya dan Fajar Pustaka, 2007.
- Amin, S.M., *Demokrasi Selayang Pandang*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1976,
- Anwar C. *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, In-Trans Publishing, Malang, 2008.
- Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, 1997.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Karawang, Unsika, 1993.
-, (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Marosoewigjo, SH.*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.
-, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
-, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
-, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
-, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006.
-, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999,
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987.
-, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1997.

- Bell, John, *French Constitution Law*, Clarendon Press, Oxford, 2001.
- Bentham, David, dan Kevin Boyle, *Demokrasi*, (terjemahan Penerbit) Kanisius, Yogyakarta, 2000.
- Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- Budiman B Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
-, *Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon Press, Oxford, 1989.
- Carpentier, Jean & Francois Lebrun (Penerjemah: Tonny Pasuhuk, dkk), *Sejarah Perancis, Dari Zaman Prasejarah hingga Akhir Abad ke-20*, Gramedia, Jakarta, 2011.
- Carson, Jamie L., "Electoral Accountability, Party Loyalty, and Roll-Call Voting in the U.S. Senate", dalam Nathan W. Monroe et-al, *Why Not Parties? Party Effects in The United States Senate*, The University of Chicago Press, Chicago, 2008.
- Cook, Rhodes, *How Congress Gets Elected*, CQ Press, A Division of Congressional Quarterly, Washington DC, 2000.
- Darji Darmodiharjo, dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Bekasi, 2012.
- Dhurorudin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca-Orde Baru*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1999.
- Elliot, Catherine and Catherine Vernon, *French Legal System*, Pearson Education Limited, London, 2000.
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1962.

- Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif, Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Alfabeta, Bandung, 2011.
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral dalam Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta, Genta Press, 2012.
- Hagul, Peter, Chris Manning dan Masri Singarimbun, "Penentuan Variabel Penelitian dan Hubungan Antar Variabel", dalam Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (Editor), *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, LP3ES, 1989.
- Harmaily Ibrahim, *Pemilihan Umum di Indonesia*, Alhidayah, Jakarta, 1974.
- Haroon Khan Sherwani, *Islam Administrasi Negara*, Jakarta, Tintamas, 1964.
- Hassan, A., *Al Furqon (Tafsir Al Qur'an)*, Tinta Mas, Jakarta, 1962.
- Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokusmedia, Bandung, 2009.
-, *Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta, Pancur Siwah, 2002.
- Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006.
- Hestu Cipto Handoyo, B., *Hukum Tata Negara, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009.
- Hutauruk, M., *Asas-asas Ilmu Negara*, Erlangga, Cetakan Kedua, Jakarta, 1978.
- Ismail Suny, *Sistem Pemilihan Umum yang Menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, Himpunan Karangan, FH UI, Jakarta, 1970.
-, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984.
-, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
-, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Isnaini, Moh., *MPR-DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1982.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia*, Ichtra Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

-, *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, Gema Insani Press, Cet. Pertama, Jakarta, 1995.
-, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
-, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
-, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
-, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2005.
- Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968.
-, *Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
-, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Ka Sang-joo, "Electoral System in Korea", dalam The Korea Herald and The Korean Political Science Association (Editor), *Political Change in Korea*, Jimoondang, Paju, Korea, 2008.
- Kasman Singodimedjo, *Masalah Kedaulatan*, Bulan Bintang, Jakarta, 1978.
- Keefe, William J. dan Morris S. Ogul, *The American Legislative Process*, New Jersey, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2001.
- Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1975.
- Kusnardi, Moh., dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.

- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983.
- Kusuma, RM. A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Laski, Harold J., *The State in Theory and Practice*, The Vicing Press, The Vail-Bllous-Press, New York, 1967.
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1999.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007.
- Lijphart, Arend, *Pattern of Democracy Government Form and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999.
- Lee, Dong-Heub, *Constitutional Justice of The Republic of Korea: Reaching Out to The World*, Country Report, Korea, 2010.
- Mahfud MD, Moh., *Demokrasi Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
-, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2010.
- Maria Silvy E. Wangga, *Hukum Pidana Pemilu*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2012.
- Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1988.
- Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*, Alvabet, Jakarta, 2010.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.
- Moerdiono, "Hakikat, Makna dan Mekanisme Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Kenegaraan Kita", dalam buku *Kedaulatan Rakyat*, Penerbit BP7 Pusat, 1997.
- Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita, Pikiran-pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Segi Arsi, Bandung, 2009.

- Moore, John L., *Elections A to Z, Second Edition*, CQ Press A Division of Congressional Quarterly Inc. Washington DC, 2003.
- Muchamad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010,
- Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*, Bandung, Alumni, 1971.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Pranpanca, 1959.
-, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
-, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, tp, tt.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Academica, Jakarta, 1980.
-, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
-, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1989.
- Parsudi Suparlan, "Demokrasi Dalam Transisi Masyarakat Pedesaan Jawa", dalam *Demokrasi Dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2005.
- Petterson, Samuel C. & Anthony Mughan, *Senates: Bicameralism In The Contemporary Word*, Ohio State University, Ohio, 1999.
- Pipit Rochijat Kartawidjaja, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilihan*, ELSAM, Jakarta, 2003.
- Pipit Rochijat Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Perludem, Jakarta, 2003.
- Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Filsafat Hukum Pidana Dalam Tanya Jawab*, Rajawali, Jakarta, 1982.
- Rahmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1965.

- Ramlan Surbakti, "Ketidakpastian Hukum Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009", dalam Andy Ramses M, dan La Bakry (Editor), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pengetahuan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2009.
- Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas*, Rajawali Press, Jakarta, 2009.
- Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung, 1988.
-, *Filsafat Dan Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Bandung Bekerjasama dengan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad, Bandung, 2009.
- Rusminah, "Perwakilan (Sistem dan Lembaganya) Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945", dalam Padmo Wahjono (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Salim Azzam, *Beberapa Pandangan Tentang Pemerintahan Islam*, Mizan Bandung, 1983.
- Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
-, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Satya Arinanto, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi*, Dayamedia Utama, Jakarta, 1993.
- Soedargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1983.
- Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986.
- Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Noordhoff-Kolff, Jakarta, Cet. Ke-8, 1958.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Sumur Bandung, Bandung, cetakan kedua, 1965.
- Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang, 2004.
- Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1972.
-, *Pembahasan UUD*, Rajawali Press, Jakarta, 1987.
-, *Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1993.
- Simorangkir, J.C.T., *Penetapan UUD dilihat dari segi Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1984.
-, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 1*, Gunung Agung, Jakarta, 1987.
-, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 2*, Gunung Agung, Jakarta, 1986.
-, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 3*, CV. Haji Masagung, Jakarta, 1988.
- Sri Edi Swasono (Editor), *Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat*, Yayasan Bung Hatta, Jakarta, 2002.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Sistem Dua Partai*, Binacipta, Bandung, 1968.
-, *Partai Politik, Sistem Kepartaian dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Yayasan Pendidikan Bunda Cipunegara, Bandung, 1969.
-, *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut/Dalam Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1969.
-, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979.
-, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1979.
-, "Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945", dalam *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
-, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986.

-, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1992.
- Stone, Alec, *The Birth of Judicial Politics in France, The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.
- Tower Sargent, Lyman, *Ideologi Politik Kontemporer*, (Terjemahan Sahat Simamora), Bina Aksara, Jakarta, 1986.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Utrecht, E., *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1966.
- Vickery, Chad (Editor), *Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*, IFES, Jakarta, 2011.
- Wahyudin Husein dan Hufron, *Hukum, Politik dan Kepentingan*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008.
- Wolhoff, G.J., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas N.V., Jakarta, 1955.
- Woll, Peter, *Constitutional Democracy*, Secon Edition, Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1986.
- Yeager, Dorothy, *Federal Election Commission Campaign Guide, Congressional Candidates and Committees*, Washington DC, April 2008.

B. Tesis dan Disertasi

- Abdul Bari Azed, *Pelaksanaan Asas-asas Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum, Studi Kasus di DKI Pada Tahun 1987*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 1993.
- Agung Aryanto, *Makna Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 dan Penerapannya Dalam MPR Masa Kerja 1972-1992*, Disertasi Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.
- Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi*

Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya), Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2000.

Eddy Purnama, *Pemikiran Tentang Sistem Perwakilan Sebagai Implementasi Dari Prinsip Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005.

Hamid S. Attamimi, A., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990.

Hartati, *Eksistensi Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut UUD 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2008.

I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Unpad, Bandung, 2000.

Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, Universitas Padjadjaran Bandung, 2006.

Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.

C. Pidato Pengukuhan, Kamus, Risalah, Jurnal dan Makalah

Abdul Mukthie Fadjar, "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU", dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1, April 2009.

Amir Mahmud, "Demokrasi, Undang-Undang, dan Peran Rakyat", dalam *PRISMA* No. 8. LP3ES, Jakarta, 1984.

Bagir Manan, *Penelitian Terapan di Bidang Hukum, Makalah Pada Lokakarya Peranan Naskah Akademis Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, BPHN, Jakarta, 9-11 November 1993.

Baran, Jan Witold, "Bagaimana Pembiayaan Pemilu AS Tahun 2008", dalam *Jurnal USA*, Vol. 12. No. 10, versi bahasa Indonesia.

Decisions of The Korean Constitutional Court. 19-1 KCCR 287, 2005 Hun-Ma 985-1037, 2006 Hun-Ma 11, 29 Maret 2007; 21-1 (A) KCCR 482, 2006 Hun-Ma 14, 26 Maret 2009.

Decisions of The Korean Constitutional Court, 13-2 KCCR 77, 2000 Hun-Ma 91, 2000 Hun-Ma 112, 2000Hun-Ma 134 (consolited), 19 Juli 2001.

Decisions of The Korean Constitutional Court, 13-2 KCCR 77, 2000 Hun-Ma 91, 2000 Hun-Ma 134 (conclidated), dan Decisions of The Korean Constitutional Court, 20-2 (B) KCCR 477, 2007 Hun-Ma 1024, 27 November 2008.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1988.

Feri Amsari, “Kekuasaan Parlemen Dalam Sistem Pemerintahan Campuran”, *Makalah*, tanpa tahun.

Galuh Kartiko, “Revisi Undang-Undang Pemilu Dalam Upaya Menata Sistem Hukum Pemilu Yang Demokratis”, Dalam *Jurnal Konstitusi*, Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, Volume III Nomor 2, November 2010.

Hikam, A.S., *Pemilihan Umum dan Sistem Demokratis di Indonesia Pasca Orde Baru, ABRI dan Agenda Perubahan, Bunga Rampai*, Sekolah Staf Komando Angkatan Darat, Jakarta, 1999.

I Gde Pantja Astawa, “Penegakan Hukum Dalam Kerangka Demokrasi”, *Jurnal Hukum.Padjaran Review*, Vol. 1. 2005.

Jimly Asshiddiqie, “Soal Perubahan UUD 1945 Tanpa Penyerasian Akan Ciptakan Masalah”, *Kompas*, 29 Juli 2002.

....., *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disampaikan pada acara Kuliah Umum dihadapan civitas Akademika Universitas Brawijaya, tanggal 29 September 2005.

Kementerian Urusan Agama Islam, Wakaf, Da’wah dan Irsyad Kerajaan Saudi Arabia, *Al Qur’an dan Terjemahannya*, Percetakan Raja Fahd, Medina Al-Munawwarah, 1418.

Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 3, Juni 2010.

Klecatsky, Hans, “Reflection on the rule of law and in particular on the principle of administrative actions” dalam *Journal of the International Commisin of jurist*, Vol IV, Nomor 2, 1963.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, U.S. Elections Volume II, Sixt Edition, CQ Press, Washington DC, 2010.

- Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Monograf: Filsafat Ilmu, Metode Penelitian, Dan Karya Tulis Ilmiah Hukum*, Bandung, 2009.
- Patrick Merloe, *Unsur-Unsur Pemilihan Umum Demokratis*, Jakarta, 1994.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Nomor 12/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 terhadap UUD 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 terhadap UUD 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/ PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945.
- Putusan Mahkamah Agung No.15 P/HUM/2009 dalam perkara Uji Materiil Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009, tanggal 10 Maret 2009 Tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota Tahun 2009.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 16 P/HUM/2009 dalam perkara Uji Materiil Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009, Tanggal 10 Maret 2009 Tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2009 tanggal 4 April 2009.
- Rahayu Prasetianingsih, “Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Hukum Terakhir Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum”, dalam *Jurnal Konstitusi*, PSKN-FH UNPAD, Volume I Nomor 1, November 2009.
- Refly Harun, “Memilih Sistem Pemilu Dalam Periode Transisi”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2009.
- Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD & RUU tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Jakarta, 1992.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, *30 Tahun Indonesia Merdeka 1950-1964*, Jakarta, 1981.

Septi Nur Wijayanti, “Urgensi Partai Politik Dalam Pemilihan Umum Menurut Undang-Undang Dasar”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume III Nomor 2, FH Univ, Janabadra, Yogyakarta, November 2010.

Seri Buku Panduan, *Standar-Standar Internasional untuk pemilihan umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

Siti Komariah, “Berkaca Pada Pemilu 1955 dan 2004, serta Membangun Partisipasi Politik Perempuan”, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 8 April 2009.

Sri Soemantri Martosoewignjo, “Sistem Pemilu Dalam Ketatanegaraan Indonesia”, Majalah *Persahi*, Nomor Ketiga, Januari 1990.

Yulianto, Veri Junaidi, dan August Mellaz, *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: Rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2010.

D. Harian/Koran dan Putusan Pengadilan

Harian *Kompas*, “Suara Rakyat Dihormati”, 24 Desember 2008.

Harian *Kompas*, 18 Maret 2009.

Harian *Media Indonesia*, 23 Maret 2009.

Harian *Republika*, 23 Maret 2009.

Harian *Republika*, 8 Oktober 2008.

Harian *Republika*, 31 Oktober 2008.

Kacung Marijan, “Pemerintahan Demokratis”, Harian *Kompas*, 23 Februari 2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 12/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11/ PUU-VIII/2010.

Mohammad Fajrul Falakh, “Sembilan Soal Sistem Pemilu”, *Harian Kompas*, 23 April 2009.

Muhammad Qodari, “25 Partai Diprediksi Bakal Tak Lolos PT”, dalam *Harian Kompas*, 17 Februari 2009.

Syamsuddin Haris, “Menata Ulang Sistem Pemilu”, dalam *Harian Kompas*, 13 April 2009.

E. Internet/Website

Andrew, William G., dalam <http://translate.googleusercontent.com/>, Studi Legislatif Quartely, Vol.3. No. 3. (Agustus 1978), hlm. 465-506, diunduh 26 Agustus 2011.

Dwight Y King, “Seandainya Sistem Distrik Berlaku Pada Pemilu 1955”, 1998, Dalam <http://www.seasetie.niu.edu/Indonesian/Reformasi/Perspektif/sean45.htm>. Diunduh 11 Januari 1999.

Dwipayana, A.A.G.N., “Mengenal Beberapa Sistem Pemilu”, dalam www.simputangerang.org, diunduh 20 Oktober 2008.

www.okezone.com, 24 Desember 2008.

<http://www.detik.com>. 13 April 2009.

www.kompas.com, diunduh 28 April 2009.

www.pemiluindonesia.com, 9 Mei 2009.

www.kompas.com, 27 Mei 2009.

<http://www.setabasri01.blogspot.com/2009/02/pemilihan-umum.htm>, diunduh, 28 Desember 2009.

www.voi.co.id, diunduh 23 Oktober 2010.

www.voi.co.id, diunduh 26 Maret 2011.

www.kompasiana.com, diunduh 16 April 2011.

<http://www.detiknews.com>, diunduh 20 April 2011.

<http://www.suaramerdeka.com>, Rabu, 2 Juli 2003, diunduh 20 April 2011.

<http://www.detiknews.com>, “Penyelenggara Pemilu 1955”, diunduh 21 April 2011.

http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_the_United_States, diunduh 12 Juli 2011.

http://en.wikipedia.org/wiki/National_Election_Commission_of_South_Korea, diunduh 13 Juli 2011.

<http://trysutrisno.blogspot.com>, diunduh 14 Juli 2011.

<http://www.fnindonesia.org>, diunduh 14 Juli 2011.

http://en.wikipedia.org/wiki/South_Korea_parliamentary_election%2C_2008, diunduh 15 Juli 2011.

<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ks00000.html>, diunduh: 17 Juli 2011.

www.suhendro.blogspot.com/PEMILU_USA, diunduh 17 Juli 2011.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Eleitoral_Commission_\(United_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Eleitoral_Commission_(United_States)), diunduh: 22 Juli 2011.

<http://www.pelita.or.id/baca.php?id=96969>, diunduh 14 Juli 2011.

<http://id.wikipedia.org/wiki/Legislatif>, diunduh 2 Agustus 2011.

<http://www.diplomatic.gouv.fr>. Diunduh 26 Agustus 2011.

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/france/parlementary_elections, diunduh 26 Agustus 2011.

<http://electionresources.org/fr/>, diunduh 26 Agustus 2011.

<http://translate.google.co.id>, diunduh 26 Agustus 2011.

<http://www.foxitsoftware.com>, diunduh 13 November 2011.

F. Peraturan Perundang-undangan

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

- Nama Lengkap : SODIKIN
- Tempat, Tanggal Lahir : Indramayu, 10 Mei 1968
- Alamat : Bantarkemang No. 13 Rt 001/007 Baranangsiang Bogor Timur, Kota Bogor 16143, HP 085693533877.
- Email : dikin68@yahoo.co.id
- Asal Instansi : Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta
- Riwayat Pendidikan : 1. SD di Indramayu lulus tahun 1982
2. SMP di Indramayu lulus tahun 1985
3. SMA di Indramayu lulus tahun 1988
4. S1 Ilmu Hukum dari FH UMJ lulus tahun 1993
5. S2 Ilmu Hukum dari PPS UMJ lulus tahun 1998
6. Masuk Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2009.
- Riwayat Pekerjaan : 1. Dosen Tetap Fakultas Hukum UMJ sejak tahun 1994
2. Dosen tidak tetap Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta.
3. Anggota Majelis Pengawas Notaris Wilayah Provinsi Banten Periode 2011 – 2014.
4. Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UMJ periode tahun 2012 - 2016.
- Publikasi Ilmiah : 1. Penelitian
a. Studi Evaluasi Pelaksanaan Program dan Kegiatan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pendidikan, Kerjasama antara Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Depdiknas dengan LPPM UMJ, 2007.
b. Ajaran Kedaulatan Rakyat dalam Konteks Negara Hukum Indonesia, tahun 2011
c. Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Menteri Tentang Kedudukan Guru Pendamping Khusus (GPK), Sentra Autis, dan Penyelenggaraan Pendidikan Berkebakatan, kerjasama antara Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI dengan FH UMJ, tahun 2012

2. Artikel

- a. Pelanggaran HAM di Sidoarjo, dimuat dalam Jurnal Hukum Judicial, FH UTAMA Vol. III No. 2 Maret 2008.
- b. Nilai-Nilai Demokrasi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimuat dalam Jurnal Ilmiah Hukum Al Qisth FH UMJ, Vol. 10. No. 1 Jan-Jun 2009.
- c. Illegal Logging dan Money Laundering, dimuat dalam Jurnal Ilmiah Hukum Al Qisth FH UMJ, Vo. 10. No. 2. Jul-Des 2009.
- d. Pemakzulan Wakil Presiden, dimuat dalam Jurnal Ilmiah Hukum Al Qisth FH UMJ Vol. 11 No. 1 Jan-Jun 2010.
- e. Dinamika Politik Hukum Hak Asasi Manusia, dimuat dalam Jurnal Konstitusi PKK FH Universitas Mataram, Vol. 11 No. 1, Jun 2011.

3. Buku

- a. Sosiologi Lingkungan Suatu Pengantar diterbitkan oleh FH UMJ Press, Pebruari 2003 dengan No. ISBN 979-96469-1-X.
- b. Penegakan Hukum Lingkungan diterbitkan oleh Penerbit Djambatan September 2007 dengan No. ISBN 979-428-500-5.

Kegiatan Ilmiah

1. Penataran dan Lokakarya "Metodologi Penelitian Dosen Muda/Studi Kajian Wanita di Lingkungan Kopertis Wilayah III Tahun 2006, Jakarta, 2006.
2. Pelatihan "Bimbingan Teknis Penyuluhan Hukum, Serang, 2007.
3. Seminar "Peranan Pemerintah Daerah, KPUD dan Masyarakat Dalam Rangka Pelaksanaan Pilkada yang Demokratis dan Kondusif di Kota Bogor" tahun 2008.
4. Seminar "Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia" Jakarta, 2008.
5. Pelatihan Hak Asasi Manusia Bagi Dosen Pengajar Hukum dan HAM Dari Berbagai Fakultas Hukum Se Indonesia, Makassar, 2010.
6. Training HAM Lanjutan Untuk Dosen Hukum dan HAM, Yogyakarta, 2011.
7. Seminar "Aksara Sunda Sang Saka Tarunda" Bogor, tahun 2011.
8. Seminar "Kesetaraan Gender Dalam Upaya Membentuk Karakter dan Budaya Bangsa", Jakarta, 2011.
9. Dialog dan Uji Publik "Beberapa Materi Pembahasan Oleh DPR dan Presiden Dalam Konsep Perubahan

- UU Mahkamah Konstitusi Serta Sistem Pengorganisasian dan Pengawasannya”, Jakarta, 2011.
10. Workshop “Metode Pembelajaran Berdasarkan Konsep Kurikulum Berbasis Kompetensi”, Jakarta, 2012.
 11. Pelatihan “Advanced Training Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya bagi para Dosen Pengajar Hukum dan HAM”, Semarang, 2012.

DALIL-DALIL

1. Kedaulatan rakyat adalah paham kenegaraan tentang kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh rakyat yang pengaturannya dituangkan dalam konstitusi.
2. Pemilihan umum tidak terlepas dari perwujudan demokrasi atau kedaulatan rakyat.
3. Terdapat hubungan timbal balik antara hukum dengan kekuasaan, kekuasaan tunduk pada hukum, hukum mengatur segala bentuk kekuasaan, dan kekuasaan tanpa hukum akan anarkis.
4. Prinsip negara hukum dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat.
5. Keadilan dan kebenaran adalah sebagai barometer dalam penegakan hukum.
6. Setiap persoalan yang menyangkut masyarakat atau kepentingan umum diputus dengan musyawarah.
7. Akidah, Syariah dan Akhlak Islamiah adalah pembimbing utama dalam menghadapi kehidupan dan membangun masyarakat atau negara.