

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Sistem Pemerintahan di Indonesia

Sistem pemerintahan merupakan suatu aspek yang menarik untuk di kaji dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem pemerintahan sendiri sering di pahami sebagai sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga lembaga negara. Secara konseptual sistem pemerintahan dapat di bedakan menjadi tiga kelompok, yakni : sistem pemerintahan Parlamenter (*the Parliamentary Cabinet Government*), dan sistem pemerintahan Presidensial (*the Presidential Government*), dan sistem pemerinthan yang mengandung ciri sistem Parlamenter dan ciri sistem Presidensial (*Semi Presidential Government*).¹

Sistem pemerintahan parlamenter pada dasarnya mengatur pola hubungan antara lembaga negara, dimana kekuasaan negara lebih cenderung diletakan pada kekuasaan legilatif (parlemen). Sistem pemerintahan presidensial merupakan kebalikan dari sistem pemerintahan parlamenter, dimana kekuasaan cenderung di letakan pada kekuasaan presiden. Sistem pemerintahan yang mengandung ciri presidensial dan parlamenter merupakan sistem pemerintahan yang mempunyai ciri ciri dari kedua sistem pemerintahan sebelumnya. Meskipun dalam implementasinya,

¹ Chaidir Ellydar, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm 1.

terkadang ada kecendrungan mengaandung unsur dominan pada suatu sistem pemerintahan, yaitu : sistem pemerintahan parlementer saja atau presidensial.²

Mencermati kajian tentang sistem pemerintahan parlementer, perbedaan model yang ada tidak banyak dipersoalkan, karena itu kajian lebih banyak diarahkan pada karakter umum sistem pemerintahan parlementer, objek utama yang diperebutkan adalah parlemen, berkaitan dengan itu, pemilihan umum parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan eksekutif mungkin dapat diperoleh setelah partai konsestan pemilihan umum berhasil meraih kursi mayoritas dalam parlemen seandainya tidak terdapat partai politik yang memperoleh suara mayoritas beberapa partai politik bergabung (koalisi) untuk membentuk kabinet.³

Jika sistem pemerintahan parlementer terkait dengan perkembangan sistem parlementer Inggris, sistem pemerintahan Presidensial tidak dapat dipisahkan dari Amerika Serikat. Dalam berbagai literatur dinyatakan, Amerika Serikat bukan saja sebagai tanah kelahiran sistem pemerintahan Presidensial, tetapi juga menjadi contoh ideal karena telah memenuhi hampir kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan Presidensial. Oleh karena itu, jika hendak melakukan pengkajian mengenai pemerintahan Presidensial, maka ada baiknya dimulai menelaah dengan sistem Amerika Serikat.¹⁵ Berbeda dengan sejarah dengan sistem pemerintahan Presidensial tidak dibangun dengan melalui proses evolusi yang lambat dan panjang. Kelahiran dengan sistem pemerinahan Presidensial tidak dapat dilepaskan dari perjuangan

² *Ibid.*, hlm. 2.

³ *Ibid.*, hlm. 28.

Amerika Serikat dalam menentang dan melepaskan diri colonial Inggris serta sejarah singkat pembentukan konstitusi Amerika Serikat.⁴

Pada era abad ke-19 sampai awal abad ke-21, kajian atas sistem pemerintahan Presidensial memasuki dimensi yang lebih luas. gelombang studi mengenai sistem pemerintahan Presidensial pada tahun 1990 sampai awal abad ke-21 terus mengalami perkembangan. secara umum, pada priode ini terdapat empat gelombang pemikiran dan studi mengenai sistem pemerintahan Presidensial, yaitu:

- a. Gelombang pertama, ditandai oleh suatu variabel penjelas, yaitu berbentuk pemerintahan (tipe rezim) dan variabel pertama yakni keberhasilan konsolidasi demokrasi.
- b. Gelombang kedua, ditandai dengan variabel penjelas, yakni tipe rezim ditambah dengan sistem kepartaian dan/atau leadership powers dan variabel perantara yaitu good govermance yang pada umumnya bertentangan dengan variabel perantara konsolidasi demokrasi.
- c. Gelombang ke tiga, berbeda dengan gelombang pertama dan kedua, pada gelombang ketiga ini ditandai dengan pengaruh teori-teori ilmu politik. dalam hal ini, manfaat- manfaat rezim Presidensial tidak lagi menjadi satu-satunya focus studi.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, 2008, hlm., 75-76.

d. Gelombang keempat, penguatan paradigma good governance semakin mensyaratkan perubahan-perubahan struktural dan fungsi pada level sistem pemerintahan.⁵

Pengkajian sistem pemerintahan ini akan diawali dengan uraian berbagai macam bahasan yang akan mendukung landasan teoritik sistem pemerintahan. Bahasan ini akan membatasi pada tiga aspek, yakni : bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan. Berikut uraian masing masing ketiga bahasan tersebut.⁶

Sejarah pembentukan negara senantiasa mengalami proses pasang surut. Hal ini sebagai gambaran dinamika perkembangan bentuk negara yang dinamis. Bentuk negara adalah batasan antara peninjauan secara sosiologis dan peninjauan secara yuridis. Di sebut peninjauan secara sosiologis, apabila negara dilihat secara keseluruhan (*ganzheit*) tanpa melihat isinya dan sebagainya. Disebut peninjauan secara yuridis yaitu apabila negara hanya dilihat dari isinya atau strukturnya.⁷

Kini, bentuk negara dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yakni, *Pertama*, kelompok teori klasik tradisional, seperti ajaran klasifikasi negara plato, aristoteles, polybius dan Thomas Aquino. Plato menyatakan lima macam bentuk negara yang sesuai dengan sifat tertentu dan sifat jiwa manusia, yaitu :⁸

⁵ *Ibid.*, hlm. 35-36.

⁶ *Chaidir Ellydar, op.cit*, hlm. 61.

⁷ *Ibid.*, hlm. 62.

⁸ *Ibid*

- a. Aristokrasi yang berada di puncak. Aristokrasi adalah pemerintahan oleh Aristokrat (cendekiawan) sesuai dengan keadilan. Keburukan merubah Aristokrasi menjadi :
- b. Timokrasi, yaitu pemerintahan oleh orang orang yang ingin mencapai kemasyhuran dan kehormatan. Timokrasi ini berubah menjadi :
- c. Oligarkhi, yaitu pemerintahan oleh para (golongan) hartawan. Keadaan ini melahirkan milik partikulir, dan mendapat reaksi dari orang orang miskin yang kemudian bersatu melawan kaum hartawan itu dan lahirlah :
- d. Demokrasi, yaitu pemerintahan oleh rakyat miskin (jelata) karna salah mempergunakannya, maka keadaan ini berakhir dengan kekeacauan atau anarkhi :
- e. Tirani, yaitu pemerintahan oleh seorang penguasa yang bertindak sewenang wenang. Bentuk ini adalah yang paling jauh dari cita cita tentang keadilan. Sebab, seorang tirani akan menindas rakyatnya. Dengan demikian telah di buktikan melalui jalan dialektika, bahwa aristokrasi itu merupakan bentuk pemerintahan yang terbaik dan bahwasanya hanya keadilan, yaitu susunan dari dan di jalankannya oleh orang orang yang mardeka, yang dapat membawa kebahagiaan.⁹

Para sarjana belum mempunyai kesepakatan tentang pengertian bentuk negara, malah sering di kacaukan dengan bentuk pemerintahan. Namun demikian, ada

⁹ *Ibid.*, hlm. 63.

beberapa sarjana yang berupaya memberikan suatu pembatasan yang tegas antara bentuk negara dan bentuk pemerintahan.¹⁰

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa istilah bentuk negara (*staatvorm*) itu terkait dengan pilihan antara Kerajaan (*Monarkhi*) atau republik. Padahal, secara teoritis, republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan (*regeringsvorm*), bukan bentuk negara (*staatsvorm*).¹¹

Pada dasarnya bentuk pemerintahannya ada tiga macam, yaitu :

- a. Kerajaan (Monarki), yaitu kepala negara adalah seorang raja yang bersifat turun temurun dan menjabat untuk seumur hidup. Monarki terdiri dari: Monarki mutlak, Monarki konstitusional, Monarki parlementer.
- b. Republik adalah salah satu bentuk pemerintahan yang dipimpin oleh seorang presiden. Republik terdiri dari: Republik mutlak, Republik konstitusional, dan Republik parlementer.
- c. Diktator, yaitu negara di perintah oleh seorang diktator dengan kekuasaan mutlak. Diktator memperoleh kekuasaan yang tak terbatas di karenakan revolusi yang di pimpinnya.¹²

Secara etimologis dari bahasa Yunani, sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata sistem dan pemerintahan. Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 80.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan ke Empat*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2002, hlm. 2.

¹² Dharma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 58-59.

membentuk suatu totalitas. Sistem berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata *Syn* dan kata *Histan* yang berarti menempatkan bersama (*the place together*). Secara umum merupakan suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling berhubungan apabila salah satu bagian di antara komponen tersebut tidak atau kurang berfungsi, maka akan mempengaruhi komponen-komponen yang lainnya itu.¹³

Sistem pemerintahan ini sangat dominan dipengaruhi oleh tipe pemerintahan yang demokratis. Tipe pemerintahan suatu bangsa biasanya merujuk pada bagaimana kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif diorganisir. Untuk keperluan itu dalam pemerintahan demokratis rakyat diberikan keleluasaan untuk mengatur pemerintahan mereka baik secara langsung atau melalui pemilihan perwakilan. Hal ini berbeda dengan pemerintahan otoriter yang membatasi dan melarang partisipasi rakyatnya. Dua tipe sistem pemerintahan yang populer dalam pemerintahan demokratis yakni, sistem pemerintahan Presidensial dan Parlemen.¹⁴

Suatu sistem pemerintahan di namakan parlementer apabila badan eksekutif (pemegang kekuasaan Eksekutif), secara langsung bertanggung jawab pada badan Legislatif (pemegang kekuasaan Legislatif). Mengikuti kata-kata Strong : *It is immediately responsible to parliament*. Artinya, bahwa kelangsungan kekuasaan Eksekutif sangat bergantung pada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan Legislatif. Setiap kali Eksekutif kehilangan kepercayaan dan dukungan

¹³ *Ibid.*, hlm. 70.

¹⁴ I Gede Pantja Astawa, "Interpelasi dalam Penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Daerah," Makalah disajikan di Cirebon Pada Tanggal 27 Desember 2003, hlm. 2.

mayoritas suara di badan legislatif, seperti karna mosi tidak percaya, Eksekutif akan jatuh dengan cara mengembalikan mandat kepada kepala negara (Raja, Ratu, Kaisar atau Presiden). Sementara sistem pemerintahan Presidensial adalah sistem pemerintahan yang di pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggung jawab kepda badan Legislatif. Pemegang kekuasaan tidak dapat di jatuhkan oleh atau melalui badan Legislatif. Pemegang kekuasaan tidak dapat di jatuhkan oleh atau melalui badan Legislatif, meskipun kebijaksanaan yang di jalankan di setuju atau bahkan di tentang oleh pemegang kekuasaan Legislatif. Pemegang kekuasaan Eksekutif terpisah dari badan Legislatif.¹⁵

Selain dari dua sistem yang di kemukakan di atas, Moh. Mahfud berpendapat bahwa ada sistem pemerintahan lain di samping sistem pemerintahan Parlamenter dan Presidensial. Sistem pemerintahan yang di maksud adalah sistem pemerintahan Referendum. Di dalam sistem pemerintahan referendum dan Eksekutif merupakan bagian dari badan Legislatif. bagian Eksekutif merupakan bagian dari badan Legislatif (seperti di Swiss di sebut *Bundesrat*) adalah badan pekerja Legislatif (yang di Swiss di sebut *Bundesversammlung*). Jadidi dalam sistem ini badan Legislatif membentuk sub badan di dalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan Legislatif di dalam sistem ini di lakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.¹⁶

¹⁵ Ellydar Chaidir, *op.cit.*, hlm. 88.

¹⁶ *Ibid*

Pada era reformasi UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan, salah satu hal yang mendorong di lakukannya perubahan terhadap UUD 1945 di karnakan krisis di indonesia saat ini yang bermuara pada ketidak jelasan konsep penyelenggaraan negara yang ada dalam UUD 1945. Ketidakjelasan tersebut di sebabkan, sifat kesementaraan Uud 1945 dan juga di buktikan dengan tidak adanya *check and balances* antar alat kelengkapan lembaga negara.

Atas dasar alasan ini, maka MPR melakukan langkah maju ketika melakukan upaya perubahan terhadap UUD 1945 di awal di lakukan berbagai macam kajian guna mematangkan rencana perubahan itu sendiri.¹⁷ Upaya ini nampaknya sejalan dengan pernyataan Begir Manan yang menyatakan, bahwa perubahan UUD berhubungan dengan perumusan kaedah konstitusi sebagai kaedah hukum Negara tertinggi. Dalam hal ini, terlepas dari beberapa kebutuhan mendesak, perlu kehati-hatian, baik mengenai materi muatan atau cara-cara perumusan.¹⁸

Perubahan pertama dapat dikatakan terkait dengan pasal-pasal yang menyangkut jabatan ke-Presiden-an. Dalam UUD 1945, di mana kekuasaan presiden sangat besar dalam perubahan pertama ini kekuasaan presiden praktis telah di pangkas. Menurut Krisna Harahap, perubahan pertama UUD 1945 (1999) berusaha mereduksi dominsi Presiden yang memberdayakan DPR. Usaha ini dilakukan dengan sekaligus mempertahankan pemerintahan bersistem kepresidenan (*Presidential System of*

¹⁷ A Muahammad Asrun, *Konstitusi Baru Dari Komisi Konstitusi*, Makalah, Seminar Kajian Komprehensif tentang Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Yogyakarta, 10 Desember 2003, hlm. 1.

¹⁸ Begir Manan, "Perubahan UUD 1945", *Forum Keadilan*, No. 30, 31 Oktober 1999, hlm. 45.

Government). Pola hubungan antar reduksi kekuasaan Presiden dan memberdayakan DPR, di satu sisi, dengan upaya mempertahankan sistem Presidensial, di sisi lain, memungkinkan terjadinya ketegangan.¹⁹ Inilah yang menimbulkan kesan, terjadinya perubahan dari *executive heavy* menjadi *Legislatif heavy check and balances* menjadi kurang berjalan. Dengan kata lain, perubahan pertama UUD 1945 adalah perubahan yang memperkuat kekuasaan DPR dan menguasai kekuasaan Presiden.²⁰

Presiden, tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 5); Presiden di batasi hanya dalam dua masa jabatan (Pasal 7); Presiden harus memperhatikan berbagai lembaga terkait apabila menyangkut duta besar (Pasal 13); memberikan Grasi dan Rehabilitasi, Abolisi, dan Amnesti (pasal 14); memberikan gelar dan tanda jasa (Pasal 15); Presiden hanya memiliki kebebasan di dalam mengangkat materi-materi (Pasal 17); sebaliknya, DPR memegang kekuasaan membentuk UU (Pasal 20), sementara presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (Pasal 5).²¹

Perubahan kedua, selain mempertegas hal-hal yang belum jelas dalam perubahan I, juga terkait beberapa pasal yang mengatur penyelenggaraan negara, misalnya, masalah otonomi dan juga masalah HAM. Dalam pasal 20 di katakan, sebuah rancangan UU yang telah di sepakati bersama oleh DPR dan Presiden, apabila

¹⁹ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004, hlm. 209-210.

²⁰ Sulstomo, *Kontroversi di Sekitar Perubahan UUD 1945*, Kompas, 15 April, 2002, hlm. 21.

²¹ *Ibid*

30 hari semenjak UU itu di setujui belum di tanda tangani Presiden, maka RUU itu sah menjadi UU dan wajib di undangkan.²²

Pasal-pasal terkait dengan otonomi daerah Pasal 18, 18A, 18B terkesan sangat detail sehingga (sesungguhnya) mirip dengan peraturan Pemerintah dan UU, demikian juga Bab XA pasal 28A-28J mengenai HAM, sangat rinci sehingga sebenarnya mungkin lebih baik, kalau di tetapkan dalam ketetapan (Tap tersendiri, di luar UUD).²³

Perubahan ketiga, barulah memasuki beberapa masalah yang sangat prinsipal di Dalam berbangsa dan bernegara. Sangat menarik dalam pasal 1 dikatakan, bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan di laksanakan menurut UUD, sementara naskah yang lama mengatakan, kedaulatan di tangan rakyat dan di lakukan sepenuhnya oleh MPR.²⁴

Sementara itu, dalam kekuasaan kehakiman ada lembaga baru yang akan di bentuk, yaitu Komisi Yudisial, komisi ini di angkat dan di berhentikan oleh presiden dengan persetujuan DPR. Komisi Yudisial mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keseluruhan martabat, serta perilaku hakim (pasal 28B ayat 1 sampai dengan 4).²⁵

²² *Ibid.*, hlm. 22.

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁵ *Ibid*

Perubahan yang sangat mendasar dalam perubahan ke III adalah mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pasangan Presiden dan Wakil Presiden akan di pilih langsung oleh rakyat. Pemenangnya di tetapkan setelah memenang kan suara lebih dari 50% dengan sedikitnya 20% suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari jumlah propinsi di Indonesia (pasal 6A, Ayat 1 s/d 5).²⁶

Sidang tahunan MPR 2002 yang berlangsung 1-11 Agustus 2002 akhirnya mengesahkan perubahan ke empat Uud 1945, termasuk mengesahkan pasal “sensitif” seperti pasal tentang Agama dan komposisi MPR. Hasilnya antara lain pengesahan terhadap pasal 2 tentang susunan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD, sehingga fraksi TNI/Polri dan utusan golongan menjadi hapus. Pasal 6A ayat (4) tentang putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila di putaran pertama tidak ada kandidat yang terpilih, maka di kembalikan ke rakyat untuk di pilih secara langsung. Pasal 6A ayat (4) ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada putaran ke dua (*scound round*). Ketentuan ini merupakan jalan keluar (*escape clause*) yang hanya di jalankan jika dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di penuhi persyaratan perolehan suara di tentukan dalam pasal 6A ayat (3).²⁷

²⁶ *Ibid.*, hlm. 26.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 28.

B. Pemilihan Umum Presiden di Indonesia

Di lihat dari lintas sejarah, Republik Indonesia merupakan suatu negara baru di Asia Tenggara, adalah bekas jajahan Belanda, yang dalam perang dunia ke II di duduki oleh tentara Jepang. Kemerdekaan yang di perolehnya bukanlah suatu hadiah. Tetapi hasil dari suatu perjuangan mempertaruhkan jiwa dan raga. Ia melepaskan dari belenggu Jepang, dan juga sudah puluhan tahun berikhtiar ingin melepaskan diri dari kekuasaan Belanda.²⁸

Momentum itu, mendorong para pemimpin bangsa melakukan upaya-upaya strategis untuk memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Awalnya hal ini tidak sepenuhnya di respon secara baik oleh kalangan pemimpin Indonesia. Hal inilah yang memotivasi kalangan pemuda menculik Bung Karno dan Bung Hatta ke Rengasdengklok guna mendesak mereka mempersiapkan kemerdekaan Indonesia.²⁹

Tanggal 17 Agustus 1945 di proklamasikan kemerdekaan Negara Indonesia di muka rumah Bung Karno. Sehari kemudian, yaitu 18 Agustus 1945 PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) melakukan rapat untuk menetapkan beberapa hal yang sangat krusial dalam kaitannya kelanjutannya kehidupan berbangsa dan bernegara. PPKI yang kala itu dipimpin oleh Ir. Soekarno dengan beranggotakan 21 orang dan ditambah lagi 6 orang.³⁰ Dalam proses berikutnya, PPKI telah menghasilkan tiga keputusan rapat dalam penyelenggaraan pemerintahan baru, yakni:

²⁸ Muhammad Toichah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Republik Indonesia*, Pradya Paramita, Jakarta, 1977, hlm. 15.

²⁹ Ellydar Chaidir, *op.cit.*, hlm. 128.

³⁰ Muhammad Tolcahah Mansoer, *op.cit.*, hlm. 6.

Pertama, mensahkan dan menetapkan undang-undang 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Negara; *Kedua*, Ir. Soekarno dan Drs. Muhammad Hatta di pilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden Negara Republik Indonesia; *Ketiga*, pekerjaan Presiden untuk sementara waktu di bantu oleh sebuah Komite Nasional.

Untuk hasil putusan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang di mana Ir. Soekarno dan Drs. Muhammad Hatta dipilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden Negara Republik Indonesia ternyata awal tidak di jalankannya undang-undang dasar negara. Menurut Muhammad Tolchah Mansoer, Presiden dan Wakil Presiden, yang seaharusnya di pilih oleh majelis Permusyawaratan Rakyat menurut pasal 6 ayat (2) undang-undang dasar 1945.mereka di pilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, menurut pasal III Aturan Peralihan, suatu lembaga yang pembentuknya tidak sesuai dengan undang-undang dasar, dan bahkan suatu lembaga ketatanegaraan dalam arti yang formil, sehingga lembaga itu terletak di luar Undang-Undang Dasar.³¹

Hasil putusan rapat PPKI yang ketiga, di tentukan sebagai inti dari komite Nasional, yang kemudian di namakan Komite Nasional Pusat, di ambil dari Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Selanjutnya, di tambah kan dengan pemimpin-pemimpin rakyat dari segala golongan, segala aliran, segala lapisan, seperti pangreh-

³¹ *Ibid.*, hlm. 105.

praja, alim ulama, kaum pergerakan, pemuda-pemuda, kaum dagang, perniagaan, dan lain-lain.³²

Hampir tak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima cap tidak demokratis, maka hampir tak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan pemilu.³³ Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi. Bagi semua negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi.³⁴ Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara.

Pemilihan umum merupakan sarana pengejawantahan kedaulatan rakyat, dalam rangka menentukan, mengatur, menyelenggarakan dan mengurus kehidupan bersama dalam sebuah negara yang merdeka dan berdaulat. Sebagai sarana demokrasi, pemilihan umum memang menjadi harapan bangsa kita bangsa Indonesia dalam

³² A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensial Menjadi Kabinet Parlemen*, Yayasan Founds, UGM, Yogyakarta, hlm. 21.

³³ Eep Saefullah Fatah, *Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi Terhadap Pemilu-Pemilu Orde Baru*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 14.

³⁴ Dhurorudin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, Pustaka Cidesindo Jakarta, 1999, hlm. 1.

rangka membentuk pemerintah yang mencerminkan dan mampu melaksanakan aspirasi rakyat.³⁵

Selain itu, pemilihan umum merupakan salah satu mekanisme demokrasi untuk menentukan pergantian pemerintahan dimana rakyat dapat terlibat dalam proses pemilihan wakil mereka diperlemen dan pemimpin nasionalmaupun daerah yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan aman. Prinsi-prinsip ini sangat penting dalam proses pemilihan umum sebagai indikator kualitas demokrasi.³⁶

Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politikus-politikus” yang akan mewakili dan membawa suara rakyat sebagaimana yang tertuang dalam UUD 1945 pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang mengatakan sebagai berikut :

- a. Pemilihan umum dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***)³⁷
- b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden dan dewan perwakilan rakyat daerah.***)³⁸
- c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah, adalah partai politik.***)³⁹

³⁵ Suprayitno, *Pemilu Indonesia Dari Masa Ke Masa*, PT. Teguh Pertiwi Mandiri, Jakarta, 1993, hlm. 3.

³⁶ A. Ubaedillah, *Pancasila Demokrasi dan Pencegahan Korupsi*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 95-96.

³⁷ Pasal 22E ayat (1) UUD 1945

³⁸ Pasal 22E ayat (2) UUD 1945

³⁹ Pasal 22E ayat (3) UUD 1945

- d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan daerah adalah perorangan.***)⁴⁰
- e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.***)⁴¹
- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)⁴²

Di dalam representativ democracy maka rakyat tidak ikut secara langsung menentukan jalannya pemerintahan, akan tetapi melalui wakil-wakilnya yang duduk di dalam badan perwakilan rakyat atau dewan perwakilan rakyat, rakyat mewakilkan kepada wakil-wakil nya yang duduk di dalam lembaga tersebut untuk menentukan jalannya roda pemerintahan. Dan caranya rakyat memilih wakil-wakilnya yang duduk di badan perwakilan rakyat itu adalah melalui pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan pilar bagi suatu negara yang mengaku dirinya sebagai suatu negara demokrasi, sebab tidak ada demokrasi tanpa adanya pemilihan umum.⁴³

Menurut teorinya (demokrasi klasik), pemilihan umum merupakan suatu “transmission of belt”, sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat beralih menjadi kekuasaan negara yang kemudian menjelma dalam bentuk wewenang-wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. Pemilihan umum dan perwakilan dengan demikian merupakan sarana penghubung antara infra struktur

⁴⁰ Pasal 22E ayat (4) UUD 1945

⁴¹ Pasal 22E ayat (5) UUD 1945

⁴² Pasal 22E ayat (6) UUD 1945

⁴³ Masshudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Undang Undang Daar 1945*, Bandar Maju, Bandung 1993, hlm.23.

politik atau kehidupan politik di lingkungan masyarakat dengan supra struktur politik atau kehidupan politik di lingkungan pemerintahan. Melalui kedua lembaga ini rakyat dapat memasuki kehidupan politik di lingkungan pemerintahan sehingga dimungkinkan terciptanya pemerintahan dari rakyat, pemerintahan oleh rakyat dan pemerintahan untuk rakyat.⁴⁴

Di dalam suatu pemilihan umum ada beberapa syarat yang perlu dan harus cukup, yakni:

- a. Di haruskan adanya hak hak kemerdekaan umum (kemerdekaan pers, kemerdekaan berkumpul, berapat, beragama, dan lain lain) yang agar hak hak rakyat untuk memilih tidak menjadi khayalan saja, sebab satu pilihan hanya dapat dilakukan jika di kenal semua unsur dari apa yang di lakukan.
- b. Tidak ada polisi politik apapun juga dan tidak ada cara cara paksaan terhadap mereka yang sama sekali tidak menyetujui para pangreh yang berkuasa.
- c. Para pangreh tidak mempergunakan hak-hak apabila memajukan diri di hadapan khalayak yang akan memilih, jadi mereka yang berkedudukan samarendah dengan lawan lawan mereka.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ *Ibid*

Di dalam melaksanakan pemilihan umum selalu terdapat komponen-komponen atau bagian-bagian yang merupakan sistem-sistem tersendiri, yakni :

- a. Sistem pemilihan.
- b. Sistem pembagian daerah pemilihan.
- c. Sistem hak pilih.
- d. Sistem penclonan.

Keempat sistem ini walaupun dapat di bedakan satu dengan yang lainnya, sebagai suatu sistem yang bekerja secara mekanis, maka sistem daerah pemilihan, sistem hak pilih dan sistem pencalonan secara otomatis menjadi bagian dari sistem pemilihan. Sehingga dalam melaksanakan pemilihan umum keempat sistem tersebut akan saling berinteraksi dan saling kait berkait.⁴⁶

Terdapat beberapa sistem pemilihan, hal manabergantung sudut pandang mengenai masalah ini. Di lihat dari sudut pandang terhadap rakyat, apakah rakyat di pandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya sekaligus mencalonkandiri sebagai calon wakil rakyat ataukah di pandang sebagai anggota kelompok yang tidak berhak untuk menentukan wakilnya. Dengan perkataan lain ada anggota masyarakat yang duduk dilembaga perwakilan melalui pemilihan umum dan ada pula yang duduk di lembaga perwakilan tersebut melalui penunjukan atau pengangkatan. Sudut pandang tersebut di atas melahirkan dua sistem pemilihan

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 24.

umum yang berbeda, yakni “ Sistem Pemilihan Mekanis dan Sistem Pemilihan Organik “. ⁴⁷

Dalam sistem mekanis ini rakyat di pandang sebagai suatu masa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Baik paham liberalisme, sosialisme, maupun komunisme semuanya menyandarkan pada sistem pemilihan mekanis. Perbedaannya terletak bahwa pada negara liberalisme mengutamakan individu-individu sebagai suatu kasatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai kompleks, sedangkan sosialisme terutama komunisme mengedepankan totalitas kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam totalitas kolektif. ⁴⁸

Dalam sistem mekanis ini maka partai-partai, organisasi-organisasi politik mengorganisir pemilik-pemilik dan di sini partai-partai politik / organisasi-organisasi politik berkembang baik menurut sistem satu partai, dua partai atau multy partai. Lembaga perwakilan rakyat yang terbentuk bersifat lembaga perwakilan kepentingan rakyat seluruhny atau menghasilkan parlemen atau lembaga perwakilan dengan satu kamar, yang di sebut dewan perwakilan rakyat. Dalam pelaksanaannya sistem pemilihan mekanis dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu “ sistem perwakilan distrik atau single member constituencies dan sistem perwakilan proporsional”. ⁴⁹

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 25.

⁴⁸ Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*. Timun Mas, Jakarta 1960, hlm. 323.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 324.

Sistem organis ini menguasai masyarakat eropa pada abad pertengahan dan berkembang kembali pada abad ke-19 dan 20 sebagai reaksi terhadap sistem pemilihan umum mekanis khususnya di kalangan katolik dan paris, italia dan jerman. Dalam sistem organisme ini maka rakyat di pandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup, seperti: persekutuan hidup geneologis (berdasarkan keturunan), persekutuan teritorial, persekutuan hidup fungsional yang khusus (cabang industri), lapisan sosial: buruh, petani, nelayan, pedagang menengah, majikan dan lembaga sosial, seperti universitas, sekolah tinggi, akademi.⁵⁰

Menurut sistem pemilihan organis ini partai-partai politik tidak perlu di kembangkan, karna pemilihan di selenggarakan dan di pimpin oleh masing-masing persekutuan hidup dalam lingkungan nya sendiri. Lembaga perwakilan rakyat bersifat lembaga perwakilan rakyat kepentingan khusus persekutuan hidup itu, persekutuan hidup yang disebut dewan korporatif.⁵¹

Di negara repoblik indonesia sejak pemerintahan orde baru sudah empat kali di adakan pemilihan umum guna merekuit wakil-wakil rakyat di dewan perwakilan rakyat, yakni pada tahun 1971, 1977, 1982 dan 1987. Dalam pemilihan umum tersebut maka sistem yang di pergunakan kan adalah sistem perwakilan berimbang atau proporsional representation. Pemilihan umum yang di laksanakan tersebut ternyata telah berhasil membuat golongan karya (GOLKAR) menjadi yang tidak

⁵⁰ Mashudi, *op.cit*, hlm. 33.

⁵¹ *Ibid*

tertandingi atau “partai hegemonik”. Berhubung dengan itu pula banyak di lontarkan ide untuk merubah sistem pemilihan umum dengan sistem proporsional representation dengan sistem distrik. Dengan di berlakukannya sistem distrik, di harapkan lembaga perwakilan rakyat (DPR) dapat memainkan peranan yang lebih baik dan menentukan dalam proses politik di indonesia. Alasannya sistem distrik akan lebih menjamin untuk merekrut calon-calon wakil rakyat yang kualified dan lebih responsif terhadap masyarakat pemilih, karna masyarakat pemilih dapat menentukan sendiri pilihannya, tentu saja dengan dasar asumsi bahwa setiap pemilih pasti rasional, secara langsung. Sedangkan sistem perwakilan berimbang (proporsional) yang sudah lama di selenggarakan (di praktek kan) di indonesia, ternyata peranan partai politik sangat besar dalam merekrutmen.⁵²

Di dalam sistem ini persaingan diantara peserta pemilihan umum sama sekalitidak berjalan seimbang anantara partai hegemonik in casu partai pemerintah dengan partai lainnya yang menjadi saingannya. Ada beberapa faktor yang menjadi landasan bagi terciptanya sistem kepartaian yang hegemonik tersebut, antara lain :

- a. Dibentuknya aparatur keamanan yang bertugas menjamin terciptanya keamanan ketertiban dalam negri (mengedepankan stabilitas keamanan dan ketertiban), misalnya kokkamtib (bakorstranas), bakin, opsus, dan ditjensospol.
- b. Proses depolitisasi masa agar negara dapat memusatkan perhatian untuk menyelesaikan masalah ekonomi.

⁵² *Ibid.*, hlm. 35.

- c. Terjadinya emaskulasi partai-partai politik non pemerintah serta restrukturisasi partai polotik yang sifatnya terpaksa.
- d. Penciptaan sistem pemilihan umum dan aturan pemilihan sedemikian rupa guna menjamin agar GOLKAR dengan dukungan angkatan bersenjata dan birokrasi memenangkan pemilihan umum secara mutlak.⁵³

Secara teknis operasional, para ahli memberikan pandangan yang berbeda-beda terhadap pnegrtian dari pemilu ini. Hal tersebut terlihat dari definisi yang diungkapkan oleh Umaruddin Masdar yang mengartikan bahwa pemilu dari sudut pandang teknis pelaksanaannya. Yang mengungkapkan bahwa pemilu adalah pemberian suara rakyat melalui pencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil-wakil rakyat.⁵⁴ Agak lebih luas dari definsi tersebut, Andrew Raynolds menyatakan bahwa pemilu adalah metode yang didalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam orlemen oleh partai-partai dan para kandidat.⁵⁵

Pemilihan umum menjadi sarana penting untuk memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar akan bekerja mewakili mereka dalam proses pembuatan kebijakan negara. Hal serupa juga diungkapkan oleh pratikno yang menyatakan bahwa pemilu merupakan mekanisme politik untuk menkonfersi suara rakyat (*votes*) menjadi wakil rakyat (*seats*) sesuai dengan apa yang dicantumkan dalam permintaan dan pasal 1

⁵³ *Ibid.*, hlm. 38.

⁵⁴ Umaruddin Masdar, dkk, *Mengasah Naluri Publik Memahami Nalar Politik*, LKIS dan The Asia Foundation, Yogyakarta, 1999, hlm. 177.

⁵⁵ Andrew Raynolds, *Merancang Sistem Pemilihan Umum*, Mizan, Bandung, 2001, hlm. 102.

UUD 1945 Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat yang dipunyai oleh rakyat itu antara lain terjamin terlaksanakan dalam pemilu dalam waktu tertentu.⁵⁶

Harold J. Laski mengatakan “Kedaulatan (*Sovereignty*) adalah kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang tertinggi, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang di kuasanya”.⁵⁷

Dalam rangka mewujudkan pemilihan umum yang demokratis, di perlukan sebuah sistem yang mendukung ke arah tersebut. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Sedangkan jika di lihat dari unsur-unsur yang di perlukan dalam pemilihan umum, yakni :

- a. Objek pemilu, yaitu warga negara yang memilih pemimpinnya.
- b. Sistem kepartaian atau pola dukungan yang menjadi perantara antara pemilik suara dan elite atau pejabat publik.
- c. Sistem pemilihan (*Electoral System*) yang menterjemahkan suara-suara menjadi kursi jabatan di parlemen ataupun pemerintah.⁵⁸

Sekitar tiga bulan setelah kemerdekaan di proklamasikan oleh Soekarno dan Hatta pada 17 Agustus 1945, pemerintah pada waktu itu sudah menyatakan keinginan untuk bisa menyelenggarakan pemilu pada awal tahun 1946. Hal itu di cantumkan dalam maklumat X, atau maklumat Wakil Presiden Muhammad Hatta pada tanggal 3

⁵⁶ Tutik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Aman demen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 342.

⁵⁷ Harold J. Laski, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 12.

⁵⁸ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015. Hlm. 57.

November, yang berisi anjuran tentang pembuktian partai-partai politik. Maklumat tersebut menyatakan, pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR akan diselenggarakan bulan Januari 1946. Kalau kemudian ternyata pemilu pertama tersebut baru terselenggara hampir 10 tahun setelah kemudian tentu bukan tanpa sebab.

Tetapi, berbeda dengan tujuan yang dimaksudkan oleh maklumat X, pemilu 1955 dilakukan dua kali. Yang pertama, pada 25 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR. Yang kedua, 15 Desember 1955 untuk memilih dewan-dewan anggota konstituente. Dalam maklumat X hanya disebutkan bahwa pemilu yang akan diadakan Januari 1946 adalah untuk memilih anggota DPR dan MPR, tidak ada konstituente.⁵⁹

Keterlambatan dan “Penyimpangan” tersebut bukan tanpa sebab pula, ada kendala yang bersumber dari dalam negeri dan ada pula faktor yang bersumber dari luar negeri sumber penyebab dari dalam antara lain ketidak siapan pemerintah menyelenggarakan pemilu, baik karena belum tersedianya perangkat perundang-undangan untuk mengatur penyelenggaraan pemilu maupun akibat rendahnya stabilitas keamanan negara. Dan yang tidak kalah pentingnya, penyebab dari dalam itu adalah sikap pemerintahan yang enggan menyelenggarakan perkisaran (sirkulasi) kekuasaan secara teratur dan komprehensif. Penyebab dari luar antara lain serbuan kekuatan asing yang mengharuskan negara ini terlibat peperangan.⁶⁰

⁵⁹ Titik Triwulan Tutik, *op.cit.*, hlm. 344.

⁶⁰ Kompas Cyber Media, *sejarah Pemilu*, hlm. 2.

Tidak terlaksananya pemilu pertama pada bulan januari 1946 seperti yang di amanat kan oleh maklumat 3 November 1945, paling tidak di sebabkan dua hal, yaitu:

- a. Belum siapnya pemerintahan baru, termasuk dalam perangkat penyusunan undng-undang pemilu.
- b. Belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengancam. Dengan kata lain, para pemimpin lebih di sibukan oleh urusan konsolidasi.⁶¹

Namun, tidaklah berarti selama masa konsolidasi kekuatan bangsa dan perjuangan mengusir penjajah itu, pemerintahan kemudian tidak berniat untuk menyelenggarakan pemilu, ada indikasi kuat bahwa pemerintah punya keinginan politik untuk menyelenggrakan pemilu. Ada indikasi kuat bahwa pemerintah punya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemilu. Di dalam UU No. 12/1949 dimanfaatkan bahwa pemilihan umum yang akan di lakukan adalah bertingkat (tidak langsung). Sifat pemilihan tidaklangsung ini di dasarkan pada alasan bahwa mayoritas negara indonesia pada waktu itu masihbuta huruf, sehingga kalau pemilihannya langsung di khawatirkan akan banyak terjadi distorsi.⁶²

Ketentuan yang mengatur tentang sistem pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden terdapat di dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 2.

⁶² Titik Triwulan Tutik, *op.cit.*, hlm. 120.

“Presiden dan Wakil Presiden di pilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak.”

Menurut Pasal 6 ayat (2) Uud 1945 yang memilih Presiden dan Wakil Presiden adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bertindak sebagai lembaga negara tertinggi yang berfungsi sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, serta sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan.

Sehingga, apabila di kaji secara mendalam, berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, pada hakikatnya Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia di pilih oleh seluruh rakyat, hanya saja di dalam pelaksanaan yang di lakukan oleh MPR sebagai lembaga negara yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat indonesia. Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 mengatakan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden di pilih dengan suara terbanyak oleh MPR.⁶³

Seperti diketahui, dalam hukum tata negara di kenal adanya bermacam-macam keputusan yang di ambil secara terbanyak, yaitu:

- a. Suara terbanyak sederhana/ *simple majority*, adalah suatu keputusan yang di peroleh apabila pihak yang setuju lebih banyak dari pihak yang tidak setuju, pihak yang setuju ini berjumlah sekurang-kurangnya setengah di tambah satu;
- b. Suara terbanyak mutlak/*absolut majority*, adalah keputusan yang di peroleh apabila pihak yang setuju lebih banyak dari pihak yang tidak setuju,

⁶³ Ellydar Chaidir, *op.cit.*, hlm. 145.

sehingga perbedaan jumlah antara pihak yang setuju dan pihak tidak setuju tergambar jelas.

- c. Suara terbanyak di tentukan, *qualified majority*, adalah keputusan yang di peroleh berdasarkan undang-undang dasar, undang-undang atau praturan tata tertib suatu lembaga negara yang menentukan, bahwa keputusan tersebut adalah sah, karnatelah memnuhi syarat yang telah di tentukan.
- d. Suara terbanyak relatif/*relative majority*, adalah suatu keputusan yang di peroleh di dalam proses pemilihan di mana yang di pilih harus berjumlah lebih dari dua, sehingga salah satu yang dipilih hanya memperoleh suara relatif lebih banyak dari yang lainnya.⁶⁴

Sri Soemantri memberikan penafsiran terhadap pasal 6 ayat (1) tersebut denagn menghubungkan pasal tersebut dengan undang-undang No.3 Tahun 1946, yakni yang di maksud dengan “orang asli indonesia” ialah orang yang asli dalam daerah Negara Indonesia.

Selanjutnya, dalam pengisian jabatan Presiden ini di lakukan dengan cara pemilihan (pasal 6 ayat (2)) sebagaimana ketentuan pasal 8 UUD 1945 yang berbunyi; “ *Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia di ganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya*”.

Ketentuan ini berarti, bahwa jika presiden dalam keadaan sebagaimana yang di tentukan oleh pasal 8 UUD 1945 di ganti oleh wakil presiden,jika hanya wakil

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 146.

presiden saja yang dapat menggantikannya menurut ketentuan pasal 8 tersebut. Dari sini jelas sekali jika konteks kewenangan bukan lagi berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun berlaku secara otomatis.⁶⁵



⁶⁵ *Ibid*