

H.R. Sri Soemantri M.

Pelaksanaan Pemilihan Umum Indonesia (Menelusuri Undang-Undang Pemilihan dan Undang-Undang Partai Politik dan Golongan Karya)

I. PENDAHULUAN

Selama berdirinya Negara Republik Indonesia, telah 5 (lima) kali Bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum. Adapun pemilihan umum itu diadakan pada :

1. Tahun 1955, untuk memilih anggota-anggota DPRD Tingkat II, anggota-anggota DPRD Tingkat I, anggota-anggota DPR dan anggota Konstituante Republik Indonesia. Pemilihan umum yang pertama ini menganut sistem pemilihan umum proposional murni, dengan stelsel daftar dan dengan kemungkinan para pemilih memilih seorang calon tertentu.
2. Tahun 1971, untuk memilih anggota-anggota DPRD Tingkat II, anggota-anggota DPRD Tingkat I dan anggota-anggota DPR. Pemilihan umum ini pada dasarnya menganut sistem pemilihan umum proporsional.
3. Tahun 1977, untuk memilih anggota-anggota DPRD Tingkat II, anggota-anggota DPRD Tingkat I dan anggota-anggota DPR. Pemilihan ini juga menganut sistem yang sama dengan pemilihan umum yang kedua.
4. Tahun 1982, juga untuk memilih anggota-anggota yang sama seperti dalam pemilihan umum yang kedua dan ketiga dan dengan sistem pemilihan umum yang sama.
5. Tahun 1987, juga untuk memilih anggota-anggota lembaga-lembaga kenegaraan yang sama seperti dalam pemilihan umum kedua sampai dengan yang keempat.

Dalam makalah ini yang akan dibahas adalah pelaksanaan pemilihan umum yang kedua sampai dengan yang kelima. Hal ini disebabkan, karena pemilihan umum yang

pertama menggunakan dasar hukum yang berbeda dengan pemilihan-pemilihan yang berikut. Kalau pemilihan umum yang pertama menggunakan sebagai dasar hukum Undang-undang No. 7 Tahun 1953, maka pemilihan-pemilihan umum berikutnya berdasarkan Undang-undang No. 15 Tahun 1969 jis Undang-undang No. 4 Tahun 1985, Undang-undang No. 2 Tahun 1980 dan Undang-undang No. 1 Tahun 1985, serta Undang-undang No. 16 Tahun 1969 jis Undang-undang No. 5 Tahun 1975 dan Undang-undang No. 2 Tahun 1985.

Dalam pada itu setelah pemilihan umum yang diselenggarakan pada tahun 1971 telah diundangkan Undang-undang No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Kalau dalam pemilihan umum tahun 1971 diikuti oleh 9 (sembilan) Partai Politik dan Golongan Karya, jadi oleh 10 peserta pemilihan umum, dalam pemilihan umum berikutnya hanya diikuti oleh tiga peserta saja, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

PPP merupakan partai politik hasil fusi Parmusi, NU, PSII dan Perti, sedangkan PDI adalah partai politik hasil fusi PNI, Parkindo, Partai Katolik Republik Indonesia, Partai Politik IPKI dan Partai Murba.

Pada tahun 1985 telah dikeluarkan Undang-undang no. 3 tahun 1985 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang isinya mengubah sebagian ketentuan dalam Undang-undang No. 3 Tahun 1975. Yang penting dalam perubahan itu ialah bahwa sejak dikeluarkannya Undang-undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang kedua, setiap organisasi sosial politik harus menganut dan mencantumkan dalam Anggaran Dasarnya Pancasila sebagai asasnya. Hal ini sebagai konsekuensi ditentukannya dalam ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1973 bahwa Pancasila merupakan satu-satunya Falsafah serta Ideologi Bangsa dan Negara; falsafah dan ideologi ini yang melandasi, membimbing dan mengarahkan Bangsa Indonesia dalam menuju tujuannya.

Perlu dikemukakan bahwa Undang-undang No. 7 Tahun 1953 dikeluarkan atas dasar Pasal 35 Undang-undang Dasar Sementara 1950 yang lengkapnya berbunyi :

Kemauan Rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak-pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Dalam pada itu, Undang-undang No. 15 Tahun 1969 beserta undang-undang perubahannya dan Undang-undang No. 16 Tahun 1969 beserta undang-undang perubahannya bersumber pada Undang-undang Dasar 1945 yang tidak memiliki ketentuan seperti dalam Undang-undang Dasar Sementara 1950. Kemudian dalam usaha mengkaji judul yang disampaikan oleh Panitia, pembawa makalah akan menelaah hal-hal berikut :

1. Sampai seberapa jauhkah Undang-undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya telah menjabarkan ketentuan dalam Pasal 28 UUD 1945 ? Pertimbangan dan alasan-alasan apakah yang mendasari dikeluarkannya undang-undang tersebut?
2. Sampai seberapa jauhkah Undang-undang tentang Pemilihan Umum yang berlaku sekarang menghasilkan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang berbobot ? Atau sistem pemilihan umum apakah yang dapat menghasilkan keanggotaan DPR-RI yang berbobot ? Faktor-faktor apakah yang dapat menghasilkan keanggotaan DPR yang berbobot ?

Dengan demikian, makalah ini hendak membicarakan kedua makalah mendasar di atas menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

II. UNDANG-UNDANG TENTANG PARTAI POLITIK DAN GOLONGAN KARYA DAN KAITANNYA DENGAN PASAL 28 UUD 1945.

Pasal 28 UUD 1945 menentukan :

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Apabila kita telusuri sejarah pembentukan Undang-undang Dasar 1945 proses terwujudnya rumusan dalam Pasal 28 UUD 1945 telah melibatkan sekurang-kurangnya 4 (empat) orang pemimpin yang berpengaruh, masing-masing Ir. Soekarno, Drs. Moh. Hatta, Prof. Dr. Mr. Soepomo dan Mr. Muh. Yamin. Timbul dua pandangan yang menurut pendapat penyaji, masing-masing mengandung kebenaran, yaitu pandangan Soekarno-Soepomo di satu pihak dan pandangan Moh. Hatta dan Muh. Yamin di lain pihak.

Pendapat kedua mengatakan bahwa untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang dalam negara, pihak yang berkuasa dalam negara perlu dibatasi kekuasaan dan wewenangnya. Hal itu dapat terjadi, apabila dalam Undang-undang Dasar 1945 ditentukan tentang adanya pengaturan hak-hak asasi manusia dan atau warganegara.

Secara teori, memang undang-undang dasar atau konstitusi diadakan untuk melakukan pembatasan kekuasaan dalam negara. Hal itu disebabkan karena negara adalah organisasi kekuasaan. Bahwa negara adalah organisasi kekuasaan dapat diketahui adanya bermacam-macam lingkungan kekuasaan di dalamnya. Lingkungan kekuasaan ini meliputi supra struktur politik, seperti di Indonesia. MPR, Presiden, DPR, DPA, BPK dan MA, dan infra struktur politik, seperti : partai politik, golongan kepentingan, golongan penekan, alat komunikasi politik dan tokoh politik (Political figure).

Masing-masing lingkungan kekuasaan mempunyai kemampuan memaksakan kehendaknya kepada pihak lain atau kemampuan untuk mengendalikan pihak lain, sebagaimana dikatakan oleh seorang pakar ilmu politik Lord Acton. Kekuasaan itu mempunyai kecenderungan bersalahguna dan apabila dilihat dari yang memegang kekuasaan mempunyai kecenderungan disalahgunakan. Oleh karena itu para pendiri negara berusaha untuk melakukan pembatasan terhadap kekuasaan yang ada dalam negara. Pembatasan kekuasaan yang berdayaguna dan berhasilguna dapat dilakukan melalui hukum. Untuk itulah kemudian dibentuk undang-undang dasar atau konstitusi. Bahwa konstitusi diadakan untuk membatasi kekuasaan dalam negara dapat dibuktikan dengan antara lain adanya pengaturan tentang jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan atau warganegara.

Dengan demikian, apa yang dikemukakan oleh Moh. Hatta dan Moh. Yamin mengandung kebenaran. Soekarno dan Soepomo mempunyai pandangan dan pendapat yang berbeda, bahkan bertentangan dengan kedua tokoh di atas, pandangan Soekarno-Soepomo beranjak dari faham atau asas kekeluargaan yang telah diterima dan disepakati sebelumnya. Kedua tokoh ini berpendapat bahwa pandangan Moh. Hatta - Moh. Yamin beranjak dari faham individualisme, yang menempatkan individu dalam kedudukan sentral dalam pergaulan hidup. Pancasila yang menghasilkan asas kekeluargaan tidak menempatkan individu dalam kedudukan sentral. Apabila kita kaji asas kekeluargaan, maka dalam keluarga akan terdapat sejumlah anggota yang satu sama lain berbeda dalam watak, keinginan dan pandangan, akan tetapi yang satu sama lain merasa satu. Dengan demikian menurut asas kekeluargaan terdapat dua "mutiara", yaitu kesatuan dalam perbedaan dan perbedaan dalam kesatuan. Ini berarti manusia hanya dapat hidup dengan sebaik-baiknya dan manusia hanya akan mempunyai arti, apabila ia hidup bersama-sama dengan manusia lainnya dalam masyarakat.

Dalam pada itu masalah pokok dalam kehidupan manusia dalam masyarakat adalah, bagaimana hubungan antara manusia dengan masyarakatnya. Pancasila, demikian pula faham atau asas kekeluargaan, memandang bahwa kebahagiaan manusia akan tercapai jika dapat dikembangkan hubungan yang selaras, serasi dan seimbang antara manusia dengan masyarakat. Dengan demikian menurut Pancasila dan faham kekeluargaan, kita dapat memunculkan teori ekuilibrium, yang di dalamnya mengandung keselarasan, keserasian dan keseimbangan.

Karena konsep hak-hak asasi manusia dan atau warganegara bertumpu pada faham individualisme, maka Soekarno-Soepomo menolaknya. Akhirnya dalam Pasal 28 UUD 1945, tidak ditonjolkan hak-haknya, melainkan dirumuskan dengan "kemerdekaan berserikat dan berkumpul dan sebagainya". Perkataan berserikat dan berkumpul. Salah satu perbedaan yang jelas ialah bahwa berkumpul mengandung arti bertemunya sejumlah orang dalam satu tempat tertentu untuk waktu sementara, artinya tidak untuk seterusnya. Berserikat justru berarti berkumpulnya sejumlah orang untuk seterusnya (relatif) dalam sebuah organisasi, baik organisasi politik, sosial-budaya, ekonomi dan sebagainya. Salah satu bentuk berserikat adalah partai politik

dan golongan karya. Apabila hal ini dikaitkan dengan Pasal 28 UUD 1945, timbul beberapa pertanyaan sebagai berikut :

1. Apakah melalui Pasal Undang-Undang Dasar itu diakui adanya (keberadaannya) kemerdekaan berserikat ?. Artinya, undang-undang yang akan mengatur hal itu lebih lanjut tidak dapat mengurangi (apa lagi menghapus) kemerdekaan berserikat.
2. Apakah kemerdekaan berserikat mengandung arti adanya kebebasan untuk mendirikan organisasi, seperti organisasi politik tanpa batas ? Apakah atas dasar Pasal 28 UUD 1945 dapat dianut sistem banyak partai ? Kalau tidak, faktor-faktor apakah yang mempengaruhi hal itu ?
Walaupun tidak secara tegas dikatakan dalam pasal itu adanya kemerdekaan berserikat merupakan pengakuan dari para penyusun Undang-Undang Dasar 1945. Ini berarti bahwa pengakuan tersebut tidak dapat dikurangi, apa lagi dihapuskan, kecuali negara dalam keadaan perang. Ini pun harus melalui prosedur yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan demikian UUD 1945 mengakui ada dan berlakunya kemerdekaan untuk membentuk/mendirikan bermacam-macam organisasi, termasuk organisasi politik.

Dalam pada itu pertanyaan lain timbul yaitu, apakah menurut atau berdasarkan Pasal 28 UUD 1945 Bangsa Indonesia bebas mendirikan organisasi politik atau partai politik ?. Dalam sejarah ketatanegaraan, Indonesia pernah menganut sistem banyak partai, yaitu ketika berlakunya UUD 1945 pada periode pertama (18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949) dan ketika berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959). Dalam periode pertama berlakunya Undang-undang Dasar 1945 sistem multi partai berlaku sebagai akibat keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 yang kemudian diikuti oleh Maklumat Pemerintah 1 Nopember 1945. Maklumat Wakil Presiden No. X berkenaan dengan penetapan Komite Nasional Indonesia Pusat sebagai Badan Legislatif (sebelum dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat). Maklumat Pemerintah 1 Nopember 1945 antara lain berisi dimungkinkannya Rakyat Indonesia mendirikan partai politik, sedangkan Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945 mengenai perubahan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 menjadi sistem Pemerintah parlementer, yaitu Menteri-Menteri tidak lagi bertanggung jawab kepada Presiden, melainkan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat yang telah ditetapkan sebagai Badan Legislatif. Hal itu mengakibatkan partai politik yang mempunyai wakil dalam Komite Nasional Indonesia Pusat mempunyai peranan yang menentukan baik dalam pembentukan Kabinet (Pemerintah) maupun dalam menyatukan Kabinet.

Apa yang terjadi dalam kurun waktu di atas juga berlaku ketika Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menggantikan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, lebih-lebih setelah diselenggarakannya pemilihan umum pada tahun 1955 berdasarkan

Undang-undang No. 7 tahun 1953. Tentang Pemilihan Umum Undang-undang ini menganut sistem pemilihan proporsional yang murni.

Sistem pemerintahan parlementer yang dianut oleh Undang-undang Dasar Sementara 1950 yang diikuti oleh sistem multi partai menjadi sebab tidak adanya stabilitas pemerintah dan lebih lanjut tidak adanya stabilitas politik. Kabinet sering jatuh, karena dalam Dewan Perwakilan Rakyat tidak ada partai politik yang menguasai lebih dari separoh kursi Dewan. Oleh karena itu Kabinet atau Dewan Menteri dibentuk berdasarkan dukungan lebih dari satu partai (Kabinet Koalisi).

Keadaan Politik yang demikian itu dipergunakan Presiden Republik Indonesia untuk menyatakan berlakunya Demokrasi Terpimpin. Hal ini kemudian mempunyai bentuk yang pasti setelah Konstituante Republik Indonesia dibubarkan dan digantikannya UUD Sementara 1950 dan UUD 1945.

Tindakan politik yang dilakukan Presiden ini kemudian dilanjutkan dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 7 tahun 1959 sebagai upaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik menjadi hanya 10 (sepuluh). Keadaan inilah yang mengawali penyelenggaraan pemilihan umum kedua atau pemilihan umum pertama sejak Pemerintah Orde Baru, dengan catatan, Partindo dan PKI dibubarkan, dan dihidupkannya kembali Partai Murba dan didirikannya Golongan Karya.

Tidak adanya stabilitas politik dan pemerintah di atas menjadi sebab diadakannya usaha mengurangi jumlah partai politik dan 9 (sembilan) menjadi 2 dan kemudian dibentuknya Golongan Karya. Kenyataan ini kemudian diperkuat dengan diundangkannya Undang-undang No. 3 tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Sekarang ini ada keinginan dan kehendak dalam masyarakat untuk adanya lebih dua partai politik. Hal ini sebagai akibat adanya pandangan bahwa dua partai politik itu belum mencerminkan aspirasi politik dalam masyarakat. Bahkan dibentuknya organisasi kemasyarakatan tertentu dipergunakan sebagai persiapan untuk pada waktunya nanti menjadi partai politik.

Dilihat dari UUD 1945, yaitu kemerdekaan berserikat Pasal 28 memberikan indikasi adanya atau dimungkinkannya adanya dua partai politik. Tetapi adanya pertanggung jawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dan dapat dicabutnya mandat Presiden dan kemudian diberhentikannya oleh Majelis dalam masa jabatan, dapat membawa akibat seperti terjadi ketika berlakunya UUD Sementara 1950. Di samping itu untuk dimungkinkan adanya lebih dari dua partai politik tergantung dari kemauan politik pembuat undang-undang No. 3 Tahun 1975.

III. SISTEM PEMILIHAN UMUM DAN KEMUNGKINAN-KEMUNGKINANNYA DI INDONESIA.

Ada dua macam sistem pemilihan umum yang biasa dianut dan digunakan dalam negara-negara modern dewasa ini, yaitu sistem pemilihan proporsional dan sistem pemilihan distrik.

- A. Sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem Pemilihan, di mana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilihan umum) sesuai dengan imbalan perolehan suara yang didapat partai politik/organisasi peserta pemilihan bersangkutan. Karena itu sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan "sistem suara berimbang". Dalam sistem ini wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Akan tetapi karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk warganegara yang cukup banyak, maka wilayah itu dibagi atas daerah-daerah pemilihan (misalnya propinsi menjadi satu daerah pemilihan). Kepada daerah-daerah pemilihan ini dibagikan sejumlah kursi yang harus diperebutkan, yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah penduduk, luas daerah pemilihan, pertimbangan politik dan sebagainya. Yang pasti, jumlah kursi yang diperebutkan pada masing-masing daerah pemilihan lebih dari satu; karena itu sistem pemilihan proporsional ini disebut juga dengan "multi-member constituency". Sisa suara-suara dari masing-masing peserta pemilihan umum di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi digabungkan dengan sisa suara di daerah pemilihan lainnya.

Segi-segi positif dari sistem pemilihan proporsional ini adalah :

1. Suara yang tergabung sangat sedikit;
2. Partai-partai politik kecil/minoritas besar kemungkinan mendapat kursi di parlemen.

Segi-segi negatif dari sistem ini adalah :

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem pemilihan umum ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat, akan tetapi kecenderungan lebih mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Sebagai akibatnya sistem pemilihan umum ini memperbanyak jumlah partai politik.
2. Setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkan dan kurang merasakan loyalitasnya kepada rakyat yang telah memilih. Hal ini disebabkan karena adanya anggapan bahwa dalam sistem pemilihan semacam itu partai politik lebih menonjol peranannya terhadap anggota parlemen. Hal ini memperkuat kedudukan partai politik (Dewan Pengurusnya).
3. Banyaknya partai politik mempersukar dalam membentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer. Hal itu disebabkan, karena pembentukan pemerintah/Kabinet harus didasarkan atas

koalisi (kerjasama) antara dua partai politik atau lebih. Sistem ini dilaksanakan di negara Belanda, Belgia dan Spanyol dan Indonesia dalam periode berlakunya UUD Sementara 1950 dan berlakunya UUD 1945 periode pertama.

4. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama (the first stage of distortion of opinion).

B. Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan di mana wilayah negara dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik/organisasi peserta pemilihan umum. Karena itu sistem ini juga disebut "Single-member constituency". Yang menjadi pemenangnya (calon terpilih) adalah calon yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) dalam distrik tersebut. Karena itu sistem pemilihan ini disebut juga sebagai sistem pemilihan mayoritas. Misalnya, kalau ada 5 orang calon dalam distrik pemilihan yang mempunyai 100 orang pemilih dan masing-masing calon mendapat suara 21, 20, 20, 20 dan 19, maka calon terpilih adalah yang memperoleh 21 suara.

Sistem pemilihan ini adalah sistem tertua di zaman modern ini dan dalam sistem ini peranan partai politik/organisasi peserta pemilihan umum dengan calon adalah seimbang, bahkan ada kalanya figur (kepopuleran) calon lebih berperan dari pada partai politiknya.

Segi-segi politik sistem pemilihan distrik :

1. Dalam sistem pemilihan ini yang dipilih adalah orang yang dicalonkan dalam distrik pemilihan.
Hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat; karena itu partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer (tidak dikenal) dalam distrik tersebut; dan terpilihnya seorang calon biasanya karena kualitas dan kepopulerannya, dan baru kemudian kepopuleran partai politiknya;
2. Sistem pemilihan ini mendorong bersatunya partai-partai politik; karena calon yang terpilih hanya satu, maka beberapa partai politik dipaksa/terpaksa bergabung untuk mencalonkan seorang yang lebih populer dan berkualitas serta berbakat di antara calon-calon yang lain.
3. Sistem pemilihan ini akan mengakibatkan terjadinya penyederhanaan jumlah partai politik.

4. Organisasi penyelenggara pemilihan dengan sistem ini lebih sederhana, tidak perlu memakai banyak orang untuk duduk dalam Panitia Pemilihan; juga biaya lebih murah dan perhitungan suara lebih singkat, karena tidak perlu menghitung sisa suara yang terbuang.

Segi-segi negatif sistem pemilihan distrik :

1. Dari uraian di atas jelas kelihatan bahwa kelemahan yang pertama adalah kemungkinan terdapatnya suara yang terbuang;
 2. Bahkan ada kemungkinan calon terpilih mendapat suara minoritas lawan-lawannya. Si A yang terpilih dalam contoh di atas hanya memperoleh 21 suara, jauh lebih kecil dari pada gabungan suara yang diperoleh B, C, D dan E, yaitu 79 suara. Untuk mengatasi jangan terlalu banyak suara yang terbuang, sebaiknya sistem ini dilaksanakan oleh dua partai politik; calon yang menang, paling sedikit harus mendapat sekitar 51% suara dan yang kalah paling banyak hanya memperoleh sekitar 49% suara.
 3. Sistem ini akan menyulitkan partai-partai politik kecil dan golongan-golongan minoritas; dengan kata lain sukar bagi mereka untuk mempunyai wakil di Lembaga Perwakilan. Sistem ini digunakan di Amerika Serikat, Inggris dan Kanada.
 4. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama dan tingkat dua (The first and the second stage of distortion of opinion).
- C. Sistem pemilihan umum yang dianut di Indonesia pada dasarnya adalah sistem pemilihan proporsional. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 5 ayat (1) dan Penjelasan Umum, butir 4, UU No. 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi :

Jumlah anggota DPR yang dipilih bagi tiap-tiap daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan imbang jumlah penduduk yang terdapat dalam daerah pemilihan tersebut.

Untuk pemilihan anggota-anggota DPR dan DPRD dipakai sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar. Dengan demikian maka besarnya/kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD adalah sejauh mungkin berimbang dengan besar dukungan dalam masyarakat pemilih. Untuk mencapai tujuan itu suatu organisasi yang nama-nama calonnya disusun dalam suatu daftar calon mendapat jumlah kursi berdasarkan suatu bilangan pembagi pemilihan, ialah suatu bilangan yang diperoleh dengan membagi jumlah seluruh suara yang masuk dengan jumlah kursi yang tersedia.

Begitu pula sistem pemilihan umum menggambarkan adanya pengakuan terhadap organisasi yang ikut serta dalam kehidupan ketatanegaraan.

Daerah pemilihan untuk anggota-anggota DPR ditetapkan Daerah Tingkat I. Untuk menentukan banyaknya wakil tiap daerah pemilihan dipakai dasar perhitungan, sekurang-kurangnya 400.000 orang penduduk mempunyai seorang wakil di DPR.

Tetapi kemurnian sistem pemilihan umum proporsional tersebut menjadi berkurang, karena adanya ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Pemilihan Umum sebagai berikut :

1. Ketentuan dalam pasal 5 ayat (2) yang berbunyi :
 - a. Jumlah wakil dari setiap Daerah Pemilihan sekurang-kurangnya sama dengan jumlah Daerah Tingkat II yang ada dalam daerah pemilihan bersangkutan.
 - b. Setiap Daerah Tingkat II sekurang-kurangnya mempunyai seorang wakil.
2. Ketentuan Pasal 6 berbunyi :
Jumlah anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum di Jawa ditentukan seimbang dengan jumlah anggota yang dipilih di luar Jawa.

Akibat ketentuan ini, maka pembagian kursi untuk setiap daerah pemilihan, yang digunakan pertama-tama adalah perhitungan jumlah Daerah Tingkat II yang ada di daerah pemilihan, baru kemudian dipakai perhitungan setiap 400.00 orang penduduk warganegara memperoleh satu kursi di DPR.

Contoh dalam Pemilihan Umum Tahun 1987 yang lalu untuk daerah pemilihan Sulawesi Selatan dan Sumatra Utara.

SULAWESI SELATAN.

Jumlah penduduk warganegara : 6.459.362 orang

Jumlah Daerah Tingkat II : 23 buah

Jumlah kursi yang dibagikan kepada Daerah Pemilihan Sulawesi Selatan :

1. Pertama, adalah jumlah Daerah Tingkat II, yaitu 23 buah.

2. Perhitungan suara : 1 : 400.00
 $23 \times 400.000 = 9.200.000$ orang

Karena penduduknya hanya 6.024.169 orang, maka dasar perhitungan pembagian kursi hanya jumlah Daerah Tingkat II, yaitu 23 buah.

SUMATRA UTARA.

Jumlah penduduk warganegara : 9.267.643 orang

Jumlah Daerah Tingkat II : 17 buah

Jumlah kursi untuk Daerah Pemilihan Sumatra Utara yaitu :

1. Jumlah Daerah Tingkat II : 17 buah
2. Perhitungan suara 1 : 400.000
 $17 \times 400.000 = 6.800.000$ orang.
Sisa penduduk yang belum punya wakil : $9.267.643 - 6.800.000$
 $= 2.467.643$ orang.

Dengan perhitungan sisa penduduk ini, Sumatra Utara mendapat 4 tambahan kursi, sehingga jumlah kursi untuk Daerah Pemilihan Sumatra Utara menjadi 21 buah. Pembagian kursi untuk Daerah Pemilihan Sulawesi Selatan ini berlaku di daerah pemilihan lainnya, kecuali untuk daerah pemilihan di pulau Jawa, Sumatra Utara dan Lampung, Sumatra Selatan, Riau dan Nusa Tenggara Barat. Pembagian kursi di daerah Sumatra Utara dan Sulawesi Selatan di atas menunjukkan juga dominannya sistem pemilihan umum "yang mirip" distrik, karena Sulawesi Selatan dengan penduduk warganegara yang berjumlah 6.459.362 mempunyai 23 wakil di DPR, sedangkan Sumatra Utara dengan penduduk warganegara yang berjumlah 9.367.643 orang, hanya mempunyai 17 wakil di DPR.

Pembagian kursi seperti ini membuat seimbang jumlah wakil terpilih di DPR dari Jawa dan luar Jawa.

D. Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia.

Dari 400 kursi yang diperebutkan dalam Pemilihan Umum Tahun 1987 yang lalu, pada 289 Daerah Tingkat II (DKI dihitung 8 Daerah Tingkat II berdasarkan SK Mendagri) :

PPP memperoleh 61 kursi atau 15,3% kursi yang diperebutkan;

Golkar memperoleh 299 kursi atau 74,7% kursi yang diperebutkan;

PDI memperoleh 40 kursi atau 10,0% kursi yang diperebutkan.

Atau dari 93.985.953 suara pemilih yang sah :

PPP memperoleh sekitar 15 juta suara atau 15,0% nya;

Golkar memperoleh sekitar 68,8 juta suara atau 73,2% nya; sedangkan

PDI memperoleh sekitar 10,1 juta suara atau 10,8% nya.

E. Dari uraian di atas jelas bahwa dengan diterapkannya sistem pemilihan proporsional yang tidak murni pada Pemilihan Umum Tahun 1987 yang lalu dikemukakan dua hal :

1. Tidak banyak suara yang hilang;
2. PPP dan PDI masih memperoleh kursi 15,3% dan 10%, seimbang dengan suara yang didapat dalam pemilihan umum tersebut, yaitu sekitar 16% dan 10,8%, sedangkan Golkar memperoleh 73,2% dari seluruh suara dan 74,2% kursi yang diperebutkan.

Hal ini menunjukkan bahwa sistem pemilihan yang kita anut sudah memadai bagi kondisi negara dewasa ini.

Kalau diterapkan sistem pemilihan distrik, pada Pemilihan Umum 1987 yang lalu, dengan catatan Daerah Tingkat II yang dijadikan distrik pemilihan, maka dari 400 kursi yang diperebutkan, Golkar akan memperoleh 396 kursi, PPP hanya memperoleh 4 kursi, sedangkan PDI tidak memperoleh sebuah kursipun. PPP hanya memperoleh kemenangan di 4 Daerah Tingkat II, yaitu 3 kursi di Daerah Pemilihan Daerah Istimewa Aceh (Dati II Aceh Besar, Pidie dan Aceh Utara) dan satu kursi di Daerah Pemilihan Jawa Timur, yaitu Dati II Pamekasan), sedangkan pada Daerah Tingkat II lainnya Golkar yang memperoleh kursi seluruhnya.

Kalau sistem distrik diterapkan, maka akan kelihatan hasil pemilihan umum seperti di atas. Hal itu tidak menguntungkan, karena akan muncul mayoritas absolut dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

Karena itu dalam kondisi sekarang ini masih lebih baik diterapkan sistem pemilihan proporsional yang tidak murni.

Kalau kita bandingkan dengan sistem pemilihan distrik yang diterapkan di Inggris misalnya, akan kelihatan banyaknya suara yang terbuang. Sebagai contoh dalam pemilihan umum tahun 1987, (data dari Kompas tanggal 29 Januari 1991) yang diikuti 3 partai politik besar, yaitu Konservatif, Buruh dan SDP-Liberal :

Partai Konservatif	memperoleh kursi 57,7%	dari perolehan suara 42,3%
Partai Buruh	memperoleh kursi 35,8%	dari perolehan suara 30,8%
Partai SDP-Liberal	memperoleh kursi 3,4%	dari perolehan suara 22,6%.

Apakah kita akan menerapkan sistem pemilihan distrik dengan kondisi seperti di Inggris tersebut ?

Sudah barang tentu kita sependapat bahwa belum tiba saatnya menerapkan sistem pemilihan distrik. Memang seperti diuraikan di bagian depan, sistem pemilihan umum proporsional mempunyai kelemahan-kelemahan, tetapi dengan sistem proporsional yang tidak murni seperti yang diterapkan sekarang ini kelemahan-kelemahan tersebut dapat diperkecil. Untuk mengatasi segi-segi negatif yang muncul perlu dipikirkan upaya-upaya tertentu lainnya.

Jelas bagi kita sekarang, untuk mendapatkan anggota-anggota yang berbobot, dianutnya sistem pemilihan tertentu hanyalah salah satu jalan keluar.

Jalan keluar yang lain adalah masalah teknis pemilihan umum, yaitu tata cara pencalonan, syarat-syarat calon, cara kampanye, Panitia Pemilihan Umum, dan lain-lain.

IV. KESIMPULAN

Sistem pemilihan umum proporsional yang diterapkan sekarang ini dapat menghasilkan anggota-anggota DPR yang berbobot, dengan catatan didukung oleh hal-hal lain di luar sistem pemilihan umum tersebut.

Jakarta, 19 Agustus 1991

Makalah ini disampaikan dalam Seminar Nasional "PEMILU DALAM RANGKA MENGISI UUD 1945", yang diselenggarakan oleh Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII Yogyakarta tanggal 22 Agustus 1991.