

H. Dahlan Thaib

PEMILU ditinjau dari Landasan Konstitusional UUD 1945

I. Pendahuluan

Akhir-akhir ini pembicaraan tentang dan sekitar Pemilihan Umum 1992 tampaknya semakin hangat. Semua kalangan terlihat sibuk membahasnya, termasuk kampus-kampus Perguruan Tinggi di Indonesia. Materi yang diperbincangkan mulai dari kualitas anggota DPR yang akan dicalonkan, pembatasan periode kekuasaan lembaga kepresidenan sampai kepada bagaimana sebaiknya kampanye dalam pemilu itu dilakukan, agar pesta demokrasi itu nanti benar-benar berjalan sesuai aturan main yang digariskan dengan asas langsung, umum, bebas dan rahasia (Luber) serta menjunjung tinggi nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

Makalah ini dengan segala keterbatasannya mencoba untuk mengkaji pelaksanaan pemilu dari sudut pandang konstitusional, oleh karena itu tulisan dalam makalah ini akan dititik beratkan pada pendekatan-pendekatan yang bersifat normatif tentang pemilu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945.

Tinjauan Pemilu dari sudut pandang konstitusional dirasakan penting karena adanya komitmen atau ikrar untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Oleh karena itu dalam rangka menyongsong pemilu 1992, terlepas dari siapa yang akan tampil sebagai pemenang dengan target perolehan sekian %, maka secara obyektif dapatlah dikatakan bahwa pemilu 1992 akan sukses apabila semua unsur yang terlibat dalam pemilu mulai dari pemilih, pemerintah dan kontestan dapat berperan aktif sesuai dengan aturan politik yang digariskan. Bagi bangsa Indonesia yang berundang-undang dasar 1945 dan yang berkedaulatan rakyat bagaimanapun juga pemilu merupakan awal dari keikutsertaan mereka dalam proses pengambilan keputusan di Republik ini dengan jalan memberikan suara kepada siapa yang akan mewakili mereka dalam lembaga lembaga perwakilan rakyat.

Salah satu yang menonjol dalam penyelenggaraan dari pemilu ke pemilu berikutnya adalah keinginan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan kualitas penyelenggaraannya.

Sejauh ini tidaklah berlebihan dikatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam mengguankan hak-hak pilihnya sudah semakin baik. Dalam masa orde baru ini, rata-rata 90%² lebih dari penduduk Indonesia yang mempunyai hak pilih telah menggunakan haknya itu. ¹⁾

Namun begitu dari sudut pandang konstitusi tampaknya yang lebih esensial adalah peningkatan kualitas penyelenggaraannya yang lebih luas lagi yang menyangkut soal-soal aturan main dalam pemilu sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945.

Sampai pada pemilu yang lalu, masih terdengar keluhan-keluhan terhadap penyelenggaraan pemilu yang dianggap kurang jujur dan adil. ²⁾

Namun begitu secara obyektif dapat dikatakan, penyelenggaraan pemilu tahun 1987 yang lalu sudah lebih baik bila dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Secara formal keinginan untuk mewujudkan suatu penyelenggaraan pemilu yang berkualitas tergambar dalam keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 1 tahun 1991, sebagai realisasi dari ketetapan MPR nomor III tahun 1988. Persoalannya sekarang bagaimana pemilu yang akan datang dapat berjalan lancar dan sukses khususnya apabila dilihat dari UUD 1945.

Begitu pentingnya pemberian suara rakyat dalam pemilu, sehingga tidak berlebihan apabila banyak teori-teori ketatanegaraan modern menganut faham bahwa suara rakyat hukum yang tertinggi. Sejauh mana realitas itu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, paling tidak pemilu tentunya dapat dijadikan ukuran.

II. Landasan Konstitusional.

Berbeda dengan UUD 1950 yang secara eksplisit mencantumkan tentang pemilu, maka dalam UUD 1945 kalau kita perhatikan baik dalam Pembukaan, Batang Tubuh maupun penjelasannya tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang menggariskan secara tegas mengenai pemilu.

Dibawah naungan UUD 1950 dilaksanakan pemilu I pada tahun 1955 yang menganut pendirian bahwa : "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 atau menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara" (vide pasal 35 UUDS 1950).

1) Miriam Budiardjo, *Sistem Pemilu dan Pembangunan Politik*, Makalah dalam seminar Nasional IV dan Kongres Nasional II - AIPI, hal. 20.

2) Laporan Penelitian, *Kampanye dan Hasil Pemilihan Umum 1987*, kerjasama Puslitbang Politik dan Kewilayahan, LIPI dengan Direktorat Jenderal Sosial Politik Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1987, hal. 37-46.

Berdasarkan ketentuan konstitusional itu disusun UU Pemilu dan peraturan pelaksanaannya, dan pada tahun 1955 pemilihan umum yang pertama dilaksanakan di Negara Republik Indonesia untuk memilih anggota-anggota DPR dan Konstituante.

Sebelum pemilihan umum (pemilu) pertama dilaksanakan pada tahun 1955 tidak kurang dari 6 buah kabinet yang telah mencantumkan aktifitas politik tersebut ke dalam programnya. Perintah pertama yang menyatakan pemilu sebagai rencananya ialah kabinet republik Indonesia serikat (RIS) yang berkuasa sejak 20 Desember 1949 sampai 6 September 1950.³⁾ Kendatipun kemudian Kabinet yang berhasil melaksanakan pemilu ialah kabinet yang dipimpin oleh Mr. Burhanuddin Harahap. Pemilu yang pertama dilaksanakan dinegara kita, tahun 1955, oleh banyak pengamat dikatakan sebagai pemilu yang berjalan bersih dan jujur.⁴⁾

Meskipun dalam UUD 1945 istilah "Pemilihan Umum" itu sendiri tidak tercantum tetapi adalah tidak tepat, apabila ada pendirian bahwa hidup bernegara dalam naungan dalam UUD 1945 tidak mengenal pemilu untuk memilih anggota-anggota lembaga perwakilan rakyat.

Apabila kita kaji dengan jeli pasal-pasal UUD 1945, kita akan menemukan secara implisit bahwa UUD 1945 menghendaki bahkan dapat menjadi bukti kuat harus terselenggaranya pemilu dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Beberapa pasal yang dapat kita kemukakan untuk mendukung bukti tersebut adalah sebagai berikut :

- Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagaimana kita ketahui salah satu tujuan Pemilu adalah memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mutlak menghendaki adanya Pemilu sebagai syarat kedaulatan Rakyat.

Penjelasan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 adalah :

Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah Penyelenggara Tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang Kedaulatan negara.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut jelas bagi kita bahwa kedaulatan negara adalah ditangan rakyat dan didalam hal untuk melaksanakannya ialah dengan melalui wakil-wakilnya yang ada dalam majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan Majelis ini tidak dapat di katakan sebagai penjelmaan dari rakyat jika dalam hal rakyat memberikan kepercayaan kepadanya tanpa melalui Pemilihan Umum.

3) Lihat Departemen Penerangan RI, **Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945 - 1970**, Jakarta, Pradnya Paramita, 1970, hal 10-11.

4) Lihat Alfian, **Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia**, PT. Gramedia, 1986, hal. 102. Harmaily Ibrahim, SH. Paper disampaikan dalam Diskusi Panel "Pemilu 1982 dan Pertumbuhan Etika Politik Bangsa" DPP KNPI, 1980.

- Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 : "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari Daerah-daerah dan Golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.
- Pasal 19 ayat 1 UUD 1945 "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-undang".

Dari ketentuan pasal 2 ayat (1) Jo pasal 19 ayat (1) UUD 1945 menegaskan cara menetapkan anggota-anggota MPR dan DPR, haruslah dengan Undang-undang.

Undang-undang yang dimaksud adalah undang-undang yang mengatur pemilihan umum dalam menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di MPR dan DPR.

Ketentuan-ketentuan konstitusional yang ditegaskan dalam pasal 2 ayat (1) Jo pasal 19 ayat (1) UUD 1945 selanjutnya dijabarkan dalam bentuk undang-undang tentang pemilihan umum anggota badan permusyawaratan/perwakilan rakyat maupun undang-undang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terdiri dari :

1. Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan umum anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.
2. Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969.
4. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969.
5. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 Tentang perubahan atas Undang-undang nomor 15 tahun 1969 Tentang pemilihan umum anggota-anggota sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 4 Tahun 1975.
6. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 Tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang pemilihan umum anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan undang-undang nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980.
7. Undang-undang nomor 2 Tahun 1985 Tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 5 Tahun 1975. Sesuai dengan pasal 5 ayat (2) UUD 1945; Presiden menetapkan peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, maka untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan undang-undang sebagaimana tersebut diatas, telah dikeluarkan peraturan-peraturan pemerintah yaitu :

- 1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 tahun 1985 tentang pelaksanaan Undang-undang nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang nomor 4 tahun 1975 dan Undang-undang Nomor 2 tahun 1980.
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 tahun 1985 tentang pelaksanaan Undang-undang nomor 16 tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah di ubah dengan Undang-undang nomor 5 tahun 1975.

Bukti lain yang dapat dijadikan landasan dilaksanakannya Pemilihan Umum adalah rumusan yang terdapat pada pasal 2 ayat (2) UUD 1945, Penjelasan pasal 3 UUD 1945 dan pasal 7 UUD 1945.

Ketentuan-ketentuan konstitusional dalam pasal-pasal tersebut memberi isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan Nasional 5 (lima) tahunan. Dalam siklus kegiatan Nasional 5 (lima) tahunan Pemilu merupakan salah satu kegiatan atau program yang harus dilaksanakan.

Pasal 7 UUD 1945 misalnya menetapkan mengenai lembaga Kepresidenan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak itu, memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Persoalannya adalah pemilihan kembali itu, juga untuk masa jabatan lima tahun. Begitu seterusnya, tanpa pembatasan konstitusional mengenai berapa kali dapat dipilih kembali.

Mengenai GBHN, penjelasan pasal 3 UUD 1945 menentukan bahwa "..... mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai"

Mengenai MPR yang menetapkan GBHN dan yang memilih Presiden dan Wakil Presiden ditentukan bahwa MPR itu sendiri bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun (vide pasal 2 ayat (2) UUD 1945).

Presiden yang dipilih oleh MPR setiap lima tahun sekali adalah Mandataris MPR yang harus menjalankan GBHN yang ditetapkan oleh MPR (vide penjelasan tentang SPN angka III). Dalam kaitannya dengan mandat yang diberi oleh MPR kepada Presiden tersebut adalah mandat yang berupa program pemerintah yang bernama GBHN, sedangkan GBHN dalam setiap lima tahun sekali menghendaki perubahan dan pembaharuan sesuai dengan kebutuhan rakyat yang mana dalam keadaan masyarakatnya yang selalu mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan zaman.

Selanjutnya dari perkembangan itulah maka Pemilihan Umum sekali lima tahun dipandang sebagai pembaharuan jiwa dan pemikiran dalam melayani kebutuhan rakyat

yang berkembang meluas, dan meningkat. Karena itu pula Pemilihan Umum dikatakan sebagai sapujugat yang wajib untuk dilaksanakan.⁵⁾

Dengan demikian jelas bahwa sebagai patokan awal kalender kegiatan lima tahunan dalam UUD 1945 ialah penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). Sekedar catatan bahwa kendatipun rumusan pasal 3 UUD 1945 menggariskan dalam suatu rangkuman, bahwa MPR menetapkan UUD dan GBHN maka tidak ada ketentuan dalam UUD 1945 itu sendiri bahwa MPR harus menetapkan UUD sekali tiap lima tahun, seperti GBHN yang memang harus ditetapkan sekali dalam lima tahun oleh MPR.

Dalam pada itu Prof. Dr. Sri Soemantri, SH. berpendapat bahwa sebagai landasan berpijak lainnya mengenai Pemilu, yang juga mendasar, adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat juga kita temukan dalam Pemukaan UUD 1945, paragraf ke empat.⁶⁾

Sila ke empat Pancasila menyatakan : "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan".

Oleh karena itu untuk melengkapi tinjauan kita tentang Pemilihan Umum, maka disamping landasan konstitusional UUD 1945, Pancasila dan Demokrasi Pancasila merupakan landasan berpijak yang sangat mendasar. Oleh karena itu seharusnya nilai-nilai luhur Pancasila senantiasa terdapat dalam setiap peraturan perundang-undangan tentang Pemilu.

Berdasarkan ketentuan konstitusional yang dikemukakan di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa adanya Pemilihan Umum untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia sekali setiap lima tahun merupakan keharusan konstitusional, betapapun mahalnyanya harga Pemilihan Umum itu.

III. Pelaksanaan Kedaulatan

Kedaulatan yang dimaksud disini adalah kedaulatan rakyat menurut UUD 1945. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilihan Umum, karena Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik. Pemilihan Umum dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik atau proses ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan lembaga-lembaga pengemban Kedaulatan Rakyat (MPR, DPR dan DPRD).

5) Prof. Dr. Hazairin, SH., *Demokrasi Pancasila*, Tinta Mas, Jakarta, hal. 40-41.

6) Prof. Dr. Sri Soemantri M, SH., *Sistem Pemilu Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Majalah PERSAHI, Nomor Ketiga, Januari 1990.

Begitu mendasarnya pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat kita telusuri sejak awal berdirinya Republik ini hingga kurun waktu Orde Baru sekarang.

Keinginan untuk melaksanakan Pemilihan Umum oleh Pembentuk UUD 1945 dapat kita ketahui dari ayat (1) Aturan Tambahan UUD 1945 yang berbunyi : "dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan Undang-undang Dasar ini".

Maksudnya Pemilihan Umum. Tetapi karena keadaan ketatanegaraan yang belum memungkinkan, selama berlakunya UUD 1945 yang pertama ini Pemilihan Umum dapat dilaksanakan.⁷⁾

Sebagaimana kita ketahui pada tanggal 5 Oktober 1945, keluar pengumuman dari pemerintah bahwa dalam waktu dekat akan dilaksanakan Pemilu. Kendatipun akhirnya tidak juga terlaksana, Pengumuman ini merupakan manifestasi dari betapa pentingnya Pemilu itu.⁸⁾

Seperti telah penulis kemukakan di depan baru pada tahun 1955 Indonesia berhasil melaksanakan Pemilu untuk pertama kalinya. Dengan Undang-undang Pemilu Nomor 7 tahun 1953 ditetapkan pemilihan anggota DPR tanggal 29 September 1953 ditetapkan pemilihan anggota DPR tanggal 29 September 1955 dan pemilihan anggota Konstituante pada tanggal 22 Agustus 1955. Konstituante yang dipilih itu mempunyai hanya satu tugas, yakni bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950. Namun sejarah ketatanegaraan kita membuktikan, bahwa harapan itu tak pernah terwujud.

Sejak Orde Baru, dari tahun 1966 hingga kini telah diadakan 4 kali Pemilihan Umum, yakni berturut-turut dari tahun 1971, tahun 1977, tahun 1982 dan tahun 1987 dan insya Allah tahun 1992 akan diselenggarakan pemilu yang kelima dibawah naungan UUD 1945.

Ini berarti dalam kurun waktu sejak tahun 1966 sampai tahun 1992 dilaksanakan lima kali Pemilihan Umum. Berarti satu Pemilihan Umum dalam rata-rata lima tahun. Bila ditinjau dari sudut kegiatan Nasional 5 tahunan sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945.

Namun begitu masalahnya adalah apakah dengan Pemilu-pemilu yang lalu itu pelaksanaan Kedaulatan Rakyat seperti digaris oleh UUD 1945 sudah terwujud sebagaimana mestinya ?

Apakah kita telah mendapatkan wakil-wakil yang duduk dilembaga-lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan kehendak kita yang mencerminkan aspirasi dan kepentingan kita ? Karena bukankah wakil-wakil yang duduk dalam badan perwakilan melaksanakan (sebagian) kedaulatan yang ada di tangan rakyat ?

7) Bintan R. Saragih, SH., *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Penerbit Gaya Media Pratama, 1988, hal. 48-52.

8) Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta, CSIS, 1974, hal. 48-52.

Nah, kalau belum faktor-faktor apa yang mempengaruhinya dan bagaimana cara kita untuk mendapatkan wakil-wakil yang memang betul-betul sesuai dengan keinginan kita. Hemat saya hal-hal tersebut perlu dipertanyakan bila kita mencoba meninjau atau menatap pemilu sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dari kaca mata konstitusi kita UUD 1945.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut sejenak kita mencoba melihat konsep kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, bahwa "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Penjelasan dari pasal tersebut adalah, Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara Negara Tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.

Bagaimana cara pelaksanaannya dapat dilihat dalam pasal 3, pasal 6 dan pasal 37 UUD 1945, tetapi walaupun kelihatannya seolah-olah kedaulatan ini dibatasi dengan 3 pasal diatas, tidaklah berarti kekuasaan itu terbatas. Sebab pasal 1 ayat (2) yang menegaskan "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR", mengkonotasikan tidak terbatas. Begitupun masih ada batasnya, sebab kita sepakat bahwa UUD 1945 adalah batas kekuasaan MPR, dan MPR sekarang tidak boleh mengikat MPR berikutnya. (Harmaily Ibrahim, "MPR" Penerbit Sinar Sakti, Jakarta, 1979).

Berikutnya yang perlu kita ketengahkan sehubungan dengan kedaulatan rakyat adalah sila ke empat Pancasila yang menyatakan "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Kita tiba pada suatu pemahaman bahwa untuk melaksanakan ketentuan tentang kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan oleh UUD 1945 dan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan seperti dinyatakan dalam sila ke empat dalam Pancasila, maka harus dibentuk lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat untuk membawakan suara hati nurani rakyat, aspirasi rakyat dan kepentingan rakyat.

Kedaulatan Rakyat (sebagaimana digariskan oleh UUD 1945 dan Pancasila) yang kemudian menjadi representative democracy dilaksanakan dengan cara pemilihan umum, yaitu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di MPR dan DPR. Salah satu tujuan Pemilihan Umum adalah untuk memungkinkan lembaga Negara berfungsi sesuai dengan maksud UUD 1945, oleh karena itu sejauhmanakah Pemilihan Umum itu berhasil mencapai tujuannya salah satu jawabannya adalah sejauhmana pula DPR dan MPR hasil Pemilihan Umum itu dapat berfungsi sebagaimana mestinya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh UUD 1945.

Sedangkan kriteria lain untuk menilai sejauhmanakah Pemilihan Umum berhasil mencapai tujuannya ialah juga ditentukan oleh Susunan keanggotaan DPR dan MPR hasil Pemilihan Umum tersebut sebagaimana diketahui disamping yang dipilih melalui Pemilihan Umum, maka lembaga perwakilan dan permusyawaratan yang

bernama DPR dan MPR, mempunyai pula keanggotaan yang dilakukan bukan dengan cara Pemilihan Umum tetapi dengan pengangkatan.

Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1985 menetapkan pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan cara Pemilihan Umum dan pengangkatan. Selanjutnya ditetapkan pula, bahwa jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 500 (lima ratus) orang, terdiri dari 400 (empat ratus) orang dipilih dalam Pemilihan Umum dan 100 (seratus) orang diangkat.

Sedangkan mengenai MPR ditetapkan, bahwa seluruh anggota DPR baik yang dipilih maupun yang diangkat, otomatis menjadi anggota MPR dan jumlahnya adalah dua kali lipat jumlah anggota DPR berarti kalau DPR beranggotakan 500 orang, maka MPR mempunyai $2 \times 500 = 1.000$ (seribu) orang anggota. Dasar hukum konstitusionalnya, yakni pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menetapkan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan Utusan-utusan dari Daerah-daerah dan Golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang. Namun demikian adanya anggota DPR yang diangkat tersebut telah menimbulkan perbedaan dikalangan ilmuwan-ilmuan hukum tata negara di dalam menafsirkan pengertian ditetapkan dengan Undang-undang dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945 tersebut.

Menurut Harmaily Ibrahim⁹⁾, adanya anggota DPR yang di angkat tersebut menimbulkan dua masalah, yaitu :

1. Apakah pengangkatan tersebut sejalan dengan maksud UUD 1945, dan
2. Apakah tak mungkin pengangkatan akan mengurangi arti hasil Pemilihan Umum ?

Secara formal tidak ada satu pasalpun di dalam UUD 1945 yang melarang pengangkatan anggota DPR baik itu seluruhnya atau hanya sebagian saja.

Namun sesuai namanya sebagai wakil rakyat maka seyogyalah untuk masa-masa yang akan datang anggota-anggota DPR itu dibentuk dan diangkat melalui Pemilihan Umum oleh rakyat. Sejalan dengan hal tersebut baik dilihat dari sejarah pembentukan UUD 1945 pengangkatan tersebut hanya dimaksudkan untuk anggota MPR tidak untuk DPR.

Namun begitu menunjuk pasal 19 ayat (1) UUD 1945 salah seorang perumus UUD 1945 yaitu Mr. Mohd. Yamin dalam bukunya "Pembentukan UUD RI" berpendapat bahwa pengangkatan boleh saja asal dengan undang-undang. Dari pendapat Mr. Mohd. Yamin tersebut menurut Mohd. Kusnardi, SH. dan Bintang R. Saragih. SH berarti anggota DPR bisa saja diangkat asal menurut ketentuan Undang-undang. Selanjutnya

9) Lihat Harmaily Ibrahim, *Pemilihan Umum di Indonesia 1982*, Diskusi Hukum Tata Negara, menjelang SU. MPR 1978 Pusat Studi HTN FH. UI, Jakarta, 1981, hal. 14-15.

dengan mengutip pendapat Prof. Dr. Sri Soemantri, SH. mengatakan bahwa pengangkatan tersebut dapat saja dengan alasan karena adanya perkembangan tertentu asal saja tidak boleh lebih dari 25% dari jumlah anggota.¹⁰⁾

Dengan perkataan lain, walaupun kita tidak menolak adanya anggota-anggota yang diangkat, terutama untuk MPR, tetapi kalau ajaran kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 ingin tetap dipertahankan, sekarang kurangnya anggota yang dipilih oleh rakyat harus lebih banyak jumlahnya daripada yang diangkat.

Hal lain yang menjadi persoalan ialah, kepada siapa anggota DPR yang diangkat itu Committed, apakah kepada pemerintah yang mengangkatnya atau kepada rakyat yang diwakili. Apabila anggota-anggota DPR yang diangkat itu tidak Committed kepada kepentingan rakyat berarti memegang kedaulatan tidak sepenuhnya ditangan rakyat.

Akhir-akhir ini sorotan terhadap DPR kembali menghiasi halaman-halaman surat kabar Indonesia. Sorotan itu terutama berupa kritik terhadap peranan DPR yang dianggap kurang memadai dibandingkan peranan yang dimainkan pemerintah. Dengan kata lain fungsi-fungsi DPR selaku penyalur aspirasi rakyat, pengawas kebijaksanaan pemerintah dan fungsi legislatifnya belum dilaksanakan sesuai dengan apa yang diatur dalam UUD 1945.

Dengan demikian kita masih melihat adanya ketidak seimbangan antara peranan yang dimainkan DPR dengan pemerintah sebagaimana dikehendaki oleh sistem ketatanegaraan kita.

Sedangkan kemungkinan DPR hasil Pemilihan Umum 1992 yang akan datang akan mampu berfungsi dan melaksanakan tugas konstitusionalnya secara lebih baik itupun tergantung kepada sejauhmana peraturan Tata Tertib DPR dapat memungkinkan DPR menjalankan hak-haknya seperti dapat memungkinkan lahirnya RUU usul inisiatif, digunakan hak interpelasi, hak angket dan sebagainya. Disamping itu tidak kalah pentingnya adalah sejauhmana fraksi mayoritas menyadari tugas anggota DPR sesuai dengan amanat konstitusi.

IV. Penutup

Dari pada yang telah dikemukakan dapatlah dipahami bahwa diadakannya Pemilihan Umum itu dari sudut padangan UUD 1945 tidak hanya sekedar memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan saja, dan juga tidak memilih wakil-wakil rakyat untuk menyusun negara yang baru, tapi suatu pemilihan wakil-wakil rakyat oleh rakyat yang dapat membawakan aspirasi dan kepentingan rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

10) Untuk lebih jelas lihat, Sri Soemantri, SH. *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya*, lihat juga Mohd. Kusnardi, SH. dan Bintan R. Saragih, SH., *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 69-70 dan Mr. Mohd. Yamin, *Pembentukan UUD RI*, Yayasan Prapanca, Jakarta, hal. 19.

Maka Pemilihan Umum yang sukses adalah yang dilaksanakan pada waktunya secara langsung, umum, bebas dan rahasia sesuai dengan aturan main, serta MPR dan DPR yang akan dibentuk dapat melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya sebagaimana digariskan oleh UUD 1945.

Akhirnya berdasarkan pada pengalaman dari Pemilu ke Pemilu dapatkah kita berharap bahwa dalam Pemilihan Umum 1992 yang akan datang keterikatan para wakil rakyat nanti akan lebih bertumpu kebawah ketimbang keatas. Dan ini berarti faham kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945 akan lebih meningkat kualitasnya.