

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Sistem Pemilu

Pada hakekatnya menurut Ali Murtopo, pemilihan umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankannya kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Pemilihan umum menurut Manuel Kaisiepo memang telah menjadi tradisi penting hampir-hampir disakralkan dalam berbagai sistem politik dunia. Lebih lanjut dikatakannya pemilihan umum penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari. Berbeda dengan Konstitusi RIS dan UUDS 1950, UUD 1945 dalam pasal-pasalannya tidak secara jelas mengatur tentang pemilihan umum. Ketentuan-tentang pemilihan itu hanya berkembang dari :

1. Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan “kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Syarat kedaulatan rakyat adalah Pemilihan Umum.
2. Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.
3. Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan sekali dalam lima tahun Majelis memerhatikan segala hal yang terjadi Dari butir 2 dan 3 dapat dikembangkan bahwa pemilu di Indonesia dilaksanakan sekali dalam lima tahun.
4. Pasal 19 UUD 1945, susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Salah satu wujud demokrasi adalah dengan Pemilihan Umum. Dalam kata lain, Pemilu adalah pengejawantahan penting dari demokrasi prosedural. Berkaitan dengan ini, Samuel P. Huntington dalam Sahid Gatara menyebutkan bahwa prosedur utama demokrasi adalah pemilihan para pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang bakal mereka pimpin. Selain itu, Pemilu sangat sejalan dengan semangat demokrasi secara substansi atau demokrasi substansial, yakni demokrasi dalam pengertian pemerintah yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Artinya, rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi.

Pemilu adalah lembaga sekaligus prosedur praktik politik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*). Secara sederhana, Pemilihan Umum didefinisikan sebagai suatu cara atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan. Dalam pemilihan umum, biasanya para kandidat akan melakukan kampanye sebelum pemungutan suara dilakukan selama selang waktu yang telah ditentukan. Dalam kampanye tersebut para kandidat akan berusaha menarik perhatian masyarakat secara persuasive.

Dimanapun di dunia dengan yang menganut tradisi kehidupan demokratis, pemilu adalah sarana pergantian atau kelanjutan suatu pemerintahan. Di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, pemilu diartikan untuk memilih presiden. Sedangkan di negara yang menganut system pemerintahan parlementer. Pemilu dimaksudkan untuk mengantar

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

wakil-wakil Partai tertentu sebanyak mungkin ke parlemen, agar dapat membentuk pemerintah.

Umumnya negara-negara modern (*modern dale*) yang menganut demokrasi konstitusional (negara hukum yang demokratis) dalam konstitusinya mengatur tentang pemilihan umum. Kalau negara tersebut menganut sistem pemerintahan parlementer, maka pemilihan umum yang, diatur dalam konstitusi tersebut adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan, sedangkan apabila negara itu menganut sistem presidensial yang murni, umumnya pemilihan umum tersebut diselenggarakan untuk memilih Presiden (Kepala eksekutif) dan wakil-wakil rakyat pada lembaga perwakilan.¹³

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Dan karenanya bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu. Ataupun seperti yang diungkapkan oleh Bagir Marian bahwa “pemilihan umum yang diadakan dalam siklus lima tahun sekali (5 tahun sekali) merupakan saat atau momentum memperlihatkan secara nyata dan langsung pemerintahan oleh rakyat. Pada saat pemilihan umum itulah semua calon yang ingin duduk sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan bergantung sepenuhnya pada kehendak rakyat.”¹⁴

¹³Mashudi, *pengertian-Pengerlian Alendasar Kedudukan Hukum Pemilihan umum di Indonesia Metrul Undang-Undang Dasar 1945*, Mandar Maju, Bandung 1993. hlm 1.

¹⁴Ibid, hlm 2.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Berdasarkan uraian dan pendapat para ahli tersebut di atas maka dapat dirumuskan bahwa pemilihan umum adalah merupakan perlu undang-undang dari suatu pemerintahan yang demokratis yang diletakkan pada kekuasaan rakyat. Tatanan konstitusi Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 merujuk pada pemerintahan kepresidenan. Artinya presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Fokus pemilu adalah untuk memilih seorang presiden. Berdasarkan kepada kekuasaan rakyat tentunya juga harus menjunjung tinggi prinsip-prinsip dari suatu negara hukum karena para wakil rakyat yang duduk dalam lembaga-lembaga permusyawaratan atau perwakilan rakyat itu dalam menyelenggarakan pemerintahan juga dibatasi oleh ketentuan-ketentuan dari Konstitusi atau Undang-undang Dasar.

Begitu pula makna yang terkandung di dalam pasal I ayat (2) Undang-undang, Dasar 1945 Yang berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR)”, adalah:

- a. Negara Indonesia berasaskan kedaulatan rakyat.
- b. Indonesia menganut demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*).
- c. Kedaulatan rakyat sepenuhnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Karena kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat maka yang menentukan segala wewenang yang ada di dalam negara, yang menentukan segala corak, cara pemerintahan serta tujuan negara adalah dan dilakukan oleh rakyat. Namun Kedaulatan itu tidaklah secara langsung dilakukan oleh rakyat,

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tetapi dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang menginspirasi atau menyampaikan suara rakyat.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Untuk itu melalui pemilu merupakan mekanisme yang demokratis dan santun dalam melakukan perubahan terutama pergantian pemimpin. Dalam pemilu 1999 pemerintah telah membentuk tiga undang-undang, yaitu:

1. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.
2. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan
3. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan Majelis
4. Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, yang membedakan antara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan memilih anggota-anggota Legislatif Pemilu tahun 1999 hanya berhak untuk memilih anggota-anggota Legislatif yang dicalonkan partai-partai politik yang ada bukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dengan kata lain, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden memang tidak secara

langsung karena Undang-undang Dasar 1945 menyatakan ini hak Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Istilah “Sistem Pemilihan Umum” sudah sering didengar dan dibaca diberbagai media massa, baik cetak maupun elektronik. Tidak jarang pula dalam media massa, setiap apa hal yang berhubungan dengan pemilihan umum disebut sebagai “sistem pemilu”, mulai dari hak pilih, penyelenggaraan pemilu dan berbagai hal lain. Sesungguhnya istilah sistem pemilu memiliki yang lebih sempit dan ketat, yaitu “sistem pemilu adalah rangkaian aturan yang menurutnya (1) pemilih mengekspresikan preferensi politik mereka, dan (2) suara dan para pemilih diterjemahkan menjadi kursi. Definisi di Masyarakat bahwa sistem pemilu mengandung elemen-elemen struktur kertas suara dan cara pemberian suara besar distrik, serta penerjemahan suara menjadi kursi. Dengan demikian hal-hal seperti administrasi pemilihan umum dan hak pilih, walaupun penting namun berada di luar lingkup pembahasan sistem pemilu. Setiap pemilu pasti memerlukan sistem karena terdapat sistem pemilu sudah dapat dipastikan banyak kecurangan dan manipulasi, bagaimana tidak Indonesia yang sudah cukup banyak melakukan pemilu disetiap periode lima tahunan ini masih saja ada kecurangan dan kekurangan diberbagai sektor, apalagi kalau tidak menggunakan sistem sudah dapat dipastikan pemilihan umum akan hancur dan sia-sia. Sistem pemilu sudah tidak diragukan memainkan peranan penting dalam sebuah sistem politik, walaupun tidak terdapat kesepakatan mengenai seberapa penting sistem pemilihan umum dalam membangun sistem politik.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Menurut Giovanni Sartori menyebutkan bahwa sistem pemilihan umum adalah sebuah bagian yang paling esensial dari kerja sistem politik, Sistem pemilihan umum bukan hanya instrument politik yang paling mudah dimanipulasi, ia juga membentuk sistem kepartaian dan mempengaruhi spektrum representasi. Tekanan juga diberikan oleh Arend Lijphart yang menyatakan Sistem Pemilihan Umum adalah elemen paling mendasar dan demokrasi perwakilan.¹⁵

Dalam ilmu politik, sistem-pemilu diartikan sebagai satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka. Untuk pemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat, maka sistem pemilihan yang mentransfer jumlah suara kedalam jumlah kursi. Pemilihan Presiden gubernur dan bupati, yang merupakan representasi tunggal dalam sistem pemilihan, dasar jumlah suaranya yang diperoleh menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah. Dengan melihat hal tersebut, maka sistem pemilihan dalam sebuah demokrasi amatlah penting.¹⁶

Dalam masa Orde Baru masyarakat telah banyak memperbincangkan mana yang lebih baik antara menggunakan sistem pemilu proposional yang sudah tujuh kali bangsa Indonesia gunakan atau dengan sistem distrik. Umumnya disadari bahwa setiap sistem mempunyai keunggulan dan kelemahan. Ada beberapa kelompok berpendapat bahwa sistem propesional dalam mana Orde Baru tidak mendapat kesempatan untuk diselenggarakan dengan baik karena terhambat oleh “massa mengambang” dan intervensi

¹⁵<http://google.com.pemilu/2004.Sistem.Pemilihan.Umum>.

¹⁶Afars Gaffar, *politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* Pustaka Pelajar. Yogyakarta, Hlm -255.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

aparatur pemerintahan. Dianggap bahwa seandainya dua gejala itu dihapuskan, ditambah dengan nama calon anggota dicantumkan di bawah tanda gambar masing-masing partai, system proporsional akan mengalami perbaikan substantif yang sedikit banyak dapat mengakomodasikan kritik dari pendukung sistem distrik.

Dalam pelaksanaan pemilu, sistem yang dapat digunakan ada dua cara, yaitu sistem perwakilan Proporsional dan sistem perwakilan distrik

1. Sistem Perwakilan Proporsional (*multi member constituency*)

Disebut dengan sistem proporsional karena dalam satu daerah pemilihan dapat dipilih beberapa orang wakil. Disebut perwakilan berimbang atau proporsional karena presentase kursi di badan perwakilan rakyat dibagikan kepada partai-partai politik dan diseimbangkan dengan persentase inilah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik itu. Dalam sistem ini negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan, akan tetapi untuk keperluan teknik administratif, negara dibagi dalam beberapa daerah pemilihan besar (lebih besar dari distrik). Untuk menentukan calon terpilih dan perhitungan suara, sistem ini sering digabung dengan sistem lain, misalnya dengan sistem daftar (*list system*) dan *hare system*.

Hare system atau *single transferable vote* adalah suatu sistem dimana pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari distrik pemilihan yang bersangkutan. Jumlah imbalan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan dan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi dan apabila ada sisa suara, maka ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya dan seterusnya.

Dengan sistem ini makakemungkinan bagi partai politik yang kecil mendapat kursi di Badan perwakilan Rakyat selalu ada. Sebaliknya sistem ini menghendaki suatu perhitungan yang akurat, karena berbelit-belit. Sedangkan *list system* makapemilih memilih di antara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum.

Dan sistem proporsional ini terlihat beberapa segi positifnya, yakni:

- a. Tidak adanya suara yang hilang, sebab kelebihan suara dapat dipindahkan kepada calon lain, sehingga akan terwakilinya golongan minoritas di Badan Pemakilan Rakyat. Sistem ini sangat disenangi oleh partai politik kecil, sebaliknya tidak disukai oleh partai politik yang besar.
- b. Karena tidak ada suara yang terbuang atau hilang, maka sistem ini sangat demokratis, yaitu terjaminnya setiap suara yang diberikan akan ada wakilnya di Badan Perwakilan Rakyat.
- c. Badan Perwakilan Rakyat akan bersifat nasional.

Sedangkan segi kelemahan dan sistem propesional ini adalah:

- a. Dalam segi pembiayaan akan sangat mahal.
- b. Hubungan antara para pemilih dengan wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat kurang erat, karena dalam pemilihan umum para pemilih hang memilih partai politik, sehingga

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kadangkala para pemilih tidak mengetahui siapakah sebenarnya wakil dari daerahnya dalam Badan Perwakilan Rakyat.

- c. Kekuasaan partai politik sangat besar, sebab pada akhirnya yang menentukan siapakah calon-calon yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat tersebut adalah pimpinan pusat dari partai politik tersebut.
- d. Banyaknya partai politik mempersukar terbentuknya pemerintah yang stabil, oleh karena pada umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.

2. Sistem Perwakilan Distrik (*Single Member Constituencies*)

Disebut sistem distrik karena wilayah negara dibagi dalam distrikdistrik (daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggotabadan perwakilan rakyat yang dikehendaki. Misalnya jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik pemilihan atau *consolucency*. Dengan demikian setiap distrik pemilihan diwakili oleh satu orang wakil di Dewan Perwakilan Rakyat. Disebut sistem mayoritas karena yang terpilih sebagai wakil rakyat adalah yang memperoleh suara terbanyak atau mayoritas diantara calon-calon lainnya dalam distrik tersebut, dan tidak perlu mayoritas mutlak. Misalnya didistrik calon A memperoleh suara 10.000, B memperoleh suara 8.000, C memperoleh suara 6.000, maka yang terpilih sbagai wakil dari distrik I di Badan Perwakilan Rakyat adalah A. Dengan demikian dalam distrik. tiap distrik diwakili oleh satu orang yang memperoleh suara tebanyak

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

(mayoritas).

Dalam sistem distrik ini, pemilu dilakukan sekali jalan suara-suara yang tidak terpilih dari satu distrik pemilihan, tidaklah dapat digabungkan dengan suara yang diperoleh dari distrik pemilihan yang lain. Ini berarti bahwa setiap suara yang tidak mencapai mayoritas, yang berarti tidak terpilih tidak akan dihitung atau suara tersebut akan hilang. Menurut Miriam Budiarmo, sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Selanjutnya beliau mengungkapkan bahwa kelemahan-kelemahan dari sistem distrik ini adalah:

- a. Sistem ini kurang memperhitungkan partai kecil dan golongan minoritas, apabila golongan itu terpecah dalam beberapa distrik.
- b. Sistem ini kurang representatif, karena calon yang kalah dalam suatu dalam suatu distrik kehilangan suara yang mendukungnya. Atau dengan kata lain, segi negatif dari sistem distrik ini adalah:

- 1) Kemungkinan akan terjadi bahwa wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan hanya akan memperjuangkan kepentingan daerahnya selalu ada, sebab kemungkinan sangat besar bagi calon yang dapat memperjuangkan kepentingan daerahnya untuk dipilih kembali pada pemilihan umum yang berikutnya. Padahal seharusnya seorang anggota Badan Perwakilan Daerah itu "*belong to the nation*" dan "*represent for the nation*". Setidak-tidaknya

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

anggapan umum bahwa anggota tersebut tetap *“represent the elsectors ofhhis conwituency “*.

- 2) Golongan minoritas tidak akan pernah terwakili di dalam Badan Perwakilan Rakyat, karena penentuan pemenang disandarkan kepada siapayang memperoleh suara terbanyak sedangkan suara yang tidak terpilih menjadi hilang.
- 3) Dalam hal banyak partai politik yang ikut pemilihan umum, maka makin sedikit pembagian suara yang dibutuhkan untuk terpilih sebagai wakil dari suatu distrik pemilihan. Sehingga jika dihitung maka yang terpilih pada hakikatnya merupakan minontas dari suara-suara yang tidak terpilih.
- 4) Tidak selalu partai politik yang besar akan menguasai secara mayoritas pula suara di Badan Perwakilan Rakyat, karena kemungkinan partai .politik tersebut bukan merupakan mayoritas untuk setiap distrik pemilihan.

Sedangkan segi kebaikan dari sistem distrik ini adalah:

- 1) Hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat, sebab bagi pemilih tentu saja yang dipilih adalah calon yang betul-betul mengetahui kepentingan-kepentingan dan keadaan-keadaan dari distrik pemilihan yang diwakilinya.
- 2) Sistem ini mempunyai kecenderungan untuk terjadinya

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

penyederhanaan partai, karena calon yang terpilih hanya satu maka beberapa partai bergabung mencalonkan seorang yang lebih populer dan berbakat diantara mereka.

- 3) Pelaksanaan sistem ini sangat sederhana karena penghitungannya tidak berbelit-belit, sehingga dapat menghemat biaya.
- 4) Karena setiap distrik satu calon maka bagi calon yang terpilih menjadi suatu keharusan baginya untuk memperjuangkan kepentingan distrik yang diwakilinya.

Dari apa yang diungkapkan di atas terlihatlah perbedaan antara system distrik dengan sistem proporsional sangat jelas dan karena di beberapa Negara telah melakukannya, maka hasil serta akibatnya sedikit banyak sudah dapat diprediksi dari awal.

B. Landasan Hukum Sistem Pemilu Indonesia

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.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Untuk mengkaji pelaksanaan pemilu dari sudut pandang konstitusional, skripsi ini akan dititik beratkan pada pendekatan-pendekatan yang bersifat normatif tentang pemilu dalam sistem keiatanegaraan 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 peningkatan. Sejauh ini tidaklah berlebihan dikaiakan bahwa partisipasi masyarakat dalam mengguankan hak-hak pilihnya sudah semakin baik. Dalam masa orde baru ini, raiarata 90% lebih dari penduduk Indonesia yang mempunyai hak pilih telah mcnggunakan haknya itu.¹⁷

¹⁷ Miriam Budiardjo, Sistem Pemilu dan Pembangunan Poiitlk, Makalah dalam seminar Nasional IV dan Kongres Nasional II - AIPI, hal. 20.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Namun begitu dari sudut pandang konstitusi lampaknya 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.¹⁸

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 suai penyelenggaraan pemilu yang berkualitas bergambar 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 paham bahwa suara rakyat hukum yang tertinggi. Sejauh mana realitas itu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, paling tidak pemilu tentunya dapat dijadikan ukuran.

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

¹⁸ Laporan Penelitian, Kampanye dan Hasil Pemilihan Umum 1987, kerjasaina Puslitbang Polhik dan Kewilayahan, LIPI dengan Direklorai Jenderal Sosial Polilik Departcmen Dalam Negeri. Jakarta. 1987, hal. 37-46

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

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" (pada pasal 35 UUDS 1950).

Berdasarkan keteklukan 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 aklifitas politik tersebut ke dalam programnya. Perintah pertama yang menyatakan pemilu sebagai rencananya ialah kabinet republik Indonesia serikal (RIS) yang berkuasa sejak 20 Desember 1949 sampai 6 September 1950.¹⁹

Kendatipun kemudian Kabinet yang berhasil melaksanakan pemilu ialah kabinet yang dipimpih oleh Mr. Burhanuddin Harahap. Pemilu yang pertama dilaksanakan dinegara kita, tahun 1955, oleh banyak pengamat dikatakan sebagai pemilu yang berjalan bersih dan jujur.²⁰ Meskipun dalam UUD 1945 istilah "Pemilihan Umum" itu sendiri tidak tercantum tetapi adalah tidak tepat, apabila ada pendirian bahwa hidup bernegara dalam naungan

¹⁹Lihat Departemen Penerangan RI, Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945 1970, Jakarta, Pradnya Paramita, 1970, hal 10-11.

²⁰ 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.

dalam UUD 1945 tidak mengenal pemilu untuk memilih anggota-anggota lembaga perwakilan rakyat. Apabila kita kaji denganjeli pasal-pasal UUD 1945, kita akan menemukan secara implisit bahwa UUD 1945 menghendaki bahkan dapat menjadi bukti kuat hams terselenggaranya pemilu dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Beberapa pasal yang dapat kita kemukakan untuk mendukung bukti tersebut adalah sebagai berikut:

1. 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. 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

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 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.
2. 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:
 - a. Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan umum anggota-anggota Badan Pemiusyawaratan/Perwakilan Rakyat.
 - b. Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Ral^t Daerah.
 - c. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969.
 - d. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969.
 - e. Undang-undang Nomor2 Tahun 1980Tentang perubahan atasUndang-undang nomor 15 tahun 1969Tentang pemilihan umum anggota-anggota sebagaimana telahdiubah dengan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

undang-undang Nomor 4 Tahun 1975.

- f. 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.
- g. 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.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

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.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

C. Sistem Pemilu di Indonesia

Tentang sistem pemilihan umum, dilihat dari kedudukan individu rakyat, maka terdapat sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Sistem mekanis melihat bahwa rakyat terdiri atas individu-individu di manakah suara berada pada masing-masing individu. Sedangkan pada sistem organisasi rakyat ditempatkan sebagai sejumlah kelompok individu atau dengan perkataan lain rakyat dibagi dalam organ-organ kelompok individu. Kelompok ini didasarkan misalnya geneologis, lapisan sosial, organisasi kelembagaan, dan sebagainya. Dengan demikian pada sistem organis hak suaranya terletak pada kelompok.²¹ Kemudian daripada itu sistem pemilihan mekanis dalam pelaksanaannya dilakukan dengan dua cara yaitu sistem perwakilan distrik/mayoritas/single member constituencies, dan sistem perwakilan proporsional.

Pada sistem distrik wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan/daerah/ daerah pemilihan/ *constituencies* yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota badan perwakilan rakyat. Tiap distrik diwakili oleh seorang wakil, karena itu dinamakan juga sistem mayoritas karena untuk menentukan wakil terpilih dari suatu distrik ditentukan menurut calon mana yang memperoleh suara terbanyak.

Sedangkan sistem proporsional ialah sistem di mana persentase kursi di badan perwakilan rakyat yang akan dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, disesuaikan dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik itu. Sistem proporsional ini dapat dilakukan dengan bervariasi,

²¹Moh. Kusnardi, Haulaily Ibrahim, *op.cit.* • hlm. 333-335

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

misalnyadengan *hare system* dan *list system*. *Hare system*, di mana pemilih diberikesempatanuntuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya, dari distrik pemilihan yang bersangkutan Jumlah imbangan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan,dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya, dan seterusnya.

List system, pemilih diminta memilih di antara daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum.Sistem pemilihan umum yang dipraktekkandi Indonesia, yaitu Pemilihan Umum 1955, 1971, 1977, 1982dan 1987 nanti adalah memakai sistem perwakilan berimbang atau disebutjuga sistem proporsional. Wilayahnegara dibagi dalam daerah-daerah pemilihan yaitu dengan ditetapkannyadaerah-daerah tingkat I masing-masing menjadi satu daerah pemilihan untuk memilih anggota DPR..²²

Kemudian jumlah anggota yang dipilih bagi setiapdaerah pemilihan ditetapkan berdasarkan imbangan jumlah penduduk yang terdapat dalam daerah pemilihantersebut dengan dasar perhitungan bahwa tiap 400.000 penduduk memperoleh seorang wakil. Akan tetapi apabila ketentuan dasar jumlah penduduk ini saja yang menjadi patokan maka jumlah wakil yang dipilih dalam pemilihan umum dari Pulau Jawa akan banyak melebihi wakil dari luar Pulau Jawa. Oleh sebab itu maka diadakan pembatasan oleh ketentuan dalam Pasal 6 bahwa jumlah anggota yang dipilih di dalam pemilihan umum di

²²Lihat Pasal 4 ayat (1) Huruf a, UU. No 1/1985

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

jawa ditentukan seimbang dengan jumlah anggota yang dipilih untuk luar jawa. Untuk mencapai keseimbangan ini maka ditentukan lagi bahwa tiap-tiap daerah pemilihan mempunyai wakil sekurang-kurangnya sebanyak daerah tingkat II yang terdapat dalam daerah tingkat I tersebut, dan tiap-tiap daerah tingkat II mempunyai sekurang-kurangnya seorang wakil.²³

Selanjutnya di dalam rangka penetapanhas dari pada pemilihan baik bagi DPR maupun DPRD sesuai dengan ketentuan Pasal 5 tetap dipergunakan sistem perwakilan berimbang. Jadi dengan demikian berdasarkan hal-hal tersebut di atas dapatlah dikatakan dengan jelas bahwa sistem yang dianut dalam Undang-undang Pemilihan Umum di Indonesia adalah sistem proporsional. Kemudian daripada itu sistem proposional yang dipraktekkan di Indonesia dilakukan dengan cara penggunaan sistem daftar (*list system*). Di mana di dalam teknis pelaksanaan pemungutansuara kepada pemilih disuruh memilih tanda gambar partai politik atau golongan karya yang mana masing-masing partai politik dan golongan karya tersebut membuat suatu daftar dari sejumlah nama-nama calon, yang pada akhirnya pimpinan partai politik dan golongan karyalah yang menentukan calon.²⁴ Seorang calon dapat terpilih di kalau memenuhi imbangan suara yang diperolehnya, atau calon yag terpilih di atasnya mengundurkan diri.

²³Lihat Pasal 5 ayat (2) liU No.1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum.

²⁴Lihat Pasa! 21 ayat (6) jo. Pasa! 17 ayat(1) jo. Pasa!19 ayat (2) UU No.1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum.

D. Perkembangan Sistem Pemilu di Indonesia

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan agenda reformasi telah dikokohkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004 Bidang Politik, yakni menyempurnakan Undang-Undang Dasar 1945 sejalan perkembangan kebutuhan bangsa, dinamika, dan tuntutan reformasi, dengan tetap memelihara kesatuan dan persatuan bangsa, serta sesuai jiwa dan semangat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilu pasca reformasi yaitu pemilu tahun 1999 dan pemilu tahun 2004 ini berbeda sekali dengan pemilu-pemilu masa orda baru. Ini dapat dilihat dari berapa partai politik yang ikut berpartisipasi dalam ajang demokrasi itu. Pada masa orda baru partai politik yang ikut berajang demokrasi hanya tiga partai politik, sedangkan pada masa reformasi tidak hanya tiga partai politik yang berpartisipasi dalam ajang demokrasi tetapi banyak partai politik yang berperan.

Pada pemilu tahun 1999, peserta dari partai politik yang mengikuti pemilu ada 48 partai politik. Pada pemilu tahun 2004 yang dilaksanakan pada tanggal 5 April 2004 ada 24 partai politik. Pemilu tahun 1999 berbeda dengan pemilu tahun 2004, ini dapat dilihat dari sistem yang dipakai pada pemilu tahun 2004 berbeda dengan sistem yang dipakai pada pemilu tahun 1999. Sistem yang dipakai pemilu tahun 1999 yaitu; sistem proporsional dengan menggunakan stesel daftar (proporsinal tertutup) sedang sistem yang dipakai pada pemilu tahun 2004 yaitu sistem proporsinal terbuka.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sama-sama proporsional, bedanya: jika proporsional tertutup untuk menentukan calon legislatif, peranan partai sangatlah besar sehingga yang sering terjadi di daerah-daerah yaitu pengurus pusat partai politiklah yang mempunyai kesempatan besar untuk duduk di legislatif. Berbeda dengan pemilu tahun 2004, yang menggunakan sistem proporsional terbuka, yaitu dalam pemilu 2004, rakyatlah yang menentukan siapa-siapa yang berhak duduk di legislatif sebagai wakil mereka, sehingga partai berhak memberitahukan atau mencantumkan nama para calon legislatif dari partai mereka.

Pemilu 2004 sering dikatakan sebagai pemilihan langsung yakni; rakyat memilih langsung para calon legislatif yang mereka percayai dan juga memilih langsung puncak pimpinan yaitu Presiden. Pembentukan sistem tersebut merupakan upaya untuk memperbaiki kualitas demokrasi, khususnya lewat pemberdayaan dan perbaikan mekanisme rekrutmen anggota lembaga perwakilan. Hal itu yang kemudian melahirkan dua hal: pertama munculnya lembaga baru yang disebut dengan DPD, yang kehadirannya punya misi untuk memperjuangkan kepentingan daerah. Kedua, telah terjadi perombakan sistem pemungutan suara, yang mengkombinasikan sistem proporsional dengan daftar terbuka untuk calon DPR atau DPRD dan sistem distrik dengan wakil banyak, untuk peserta pemilu perseorangan calon DPD, serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, yang pelaksanaannya secara terpisah dengan pemilu DPR atau DPRD dan DPD.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dengan diintroduksinya sebuah lembaga baru yang disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR dan DPRD yang terbentuk dalam pemilu 2004 masing-masing akan menjadi lembaga yang berdiri sendiri, otonom dan punya tugas dan kewenangan sendiri-sendiri. Hanya saja pada saat-saat tertentu keduanya akan punya forum bersama (join session), forum tersebut disebut dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Karena itu sistem ini disebut dengan sistem dua kamar (bicameral).

Meskipun sistem bikameral yang kita adopsi tersebut sangatlah bersifat embrional (soft bicameral/), kamar DPD masih sangat kecil dan dengan fasilitas terbatas, dibanding dengan saudara tuanya, DPR. Bahkan karena masing-masing lembaga (DPR, DPD, dan MPR) masing-masing sebagai lembaga dengan rumah tangga dan struktur organisasi tersendiri, sehingga ada yang berpendapat bahwa sistem kenegaraan kita sesungguhnya menganut sistem dengan tiga kamar. Hanya saja MPR hasil pemilu 2004 (anggota DPR + anggota DPD) tersebut kewenangannya tidak lagi seluas MPR periode sebelumnya.

Dengan dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung akan mempunyai konsekuensi tidak saja hilangnya kewenangan MPR untuk memilih dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, tetapi juga hilangnya kewenangan MPR untuk merumuskan haluan negara (GBHN). yang selama ini dijadikan *kitab* suci Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan masa baktinya juga hilang.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Daerah pemilihan pada pemilu 2004 juga berbeda dengan pemilu sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dan diintrodusinya sistem daerah pemilihan.

Daerah pemilihan yang dimaksud adalah batas wilayah dan atau jumlah penduduk yang menjadi dasar penentuan jumlah suara untuk menentukan calon terpilih. Lingkup daerah pemilihan dapat ditentukan berdasarkan:

1. Wilayah administrasi (Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota)
2. Jumlah penduduk, atas
3. Kombinasi faktor wilayah dengan jumlah penduduk.

Setiap lingkup daerah pemilihan akan memperebutkan 3-12 kursi walaupun dalam implementasinya KPU mengambil kebijakan untuk menggunakan pola 6-12.²⁵

²⁵Mohamad Najib, *Sistem Pemilu 2004 dan Kinerja KPU*, Jumal KPU 2004, hlm 3.