Kelebihan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional

Sistem Distrik

1. Hubungan wakil dengan penduduk distrik lebih erat karena kecilnya distrik lebih erat karena kecilnya distrik. Calon biasanya sangat dikenal di distriknya
2. Lebih mendorong terjadinya integrasi. Partai-partal blasanya bergabung dengan golongan kedl untuk tetap memperoleh partai utama.
3. Lebih menjamin stabilitas pemerintahan karena tidak terlalu banyak partai
4. Bersifat sederhana dan mudah untuk dilaksanakan.

System Proporsional

1. Bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada sura yang hilang. Hal Ini memberi kemungkinan bagi golongan.kecil untuk tetap memperoleh kursi meskipun dalam porsi yang kecil pula.
2. Tidak ada konsekuensi atau kecenderungan over representation dan under representation

Kekurangan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional

System Distrik

1. Kurang memperhitungkan adanya partal kecil dan golongan minoritas, lebih-lebih jika gabungan kecil ini terpencar-pencer dalam berbagai distrik.
2. Kurang representatif dalam arti bahwa yang kalah dalam satu distrik akan kehilangan arti atas semua suaranya yang diperolehnya karena suara-suara itu tidak dihitung lagi untuk pengisian kursi
3. Ada konsekuens over representation kepribadian dan under representation,

System Proporsional

1. Mempermudah fragmentasi dan timbulnya partai-pörtal baru sehingga cenderung mendorong untuk memperbanyak jumlah partal. Dorangannya .bukan pada Integrasi tetapi mempertajam perbedaan yang mungkin sebenarnay kecil
2. Wakil merasa lebih dekat kepada partai daripada terhadap daerah yang memilihnya karena partai dianggap lebih menonjol daripada kepribadian seseorang
3. Mempersukar terbinanya pemerintah yang stabil karena terlalu banyaknya partal.

Secara lebih rind, sistem pemilihan dengan sistem perwakilan berimbang menurut UU No. 7 Tahun 1953 dapat dilihat dari ketentuanketentuan sebagai berikut:

1. Menurut Pasal 15, seluruh wilayah di Indonesia dibagi atas 16 daerahpemilihan (ayat (1)) dan masing-masing daerah pemilihan memilih anggota konstituante dan anggota DPR, yang jumlahnya seimbang dengan jumlah penduduk warga negara.
2. Menurut Pasal 32, jumlah anggota konstituante ditetapkan dengan membagi jumlah warga negara Indonesia dengan 150.000 (yang dibulatkan ke atas) untuk masing-masing daerah pemilihan. Jika hasil penetapannya kurang dari 6 kursi, maka di dacrah itu dilakukan pembulatan sehingga kursi minimal yang diperoleh adalah 6. Menurut Pasal 33, anggota DPRD ditetapkan dengan cara yang sama dengan Pasal 32 tetapi angka pembaginya diganti menjadi 300.000. Jika ada daerah pemilihan yang hasil penetapannya kurang dari 3 kursi, maka di daerah tersebut dilakukan pembulatan sehingga kursi minimal yang diperoleh adalah 3.
3. Menurut Pasal 36, calon dapat secara perseorangan dan berkelompok melalui daftar alon kumpulan dengan catatan bahwa jumlah di dalam daftar calon kumpulan itu tidak boleh melebihi jumlah kursi yang tersedia untuk daerah pemilihan yang bersangkutan, ditambah jumlah kursi yang tersedia itu, tetapi tambahan itu tidak boleh melebihi jumlah 20.
4. Menurut Pasal 37, pembagian kursi pertama para calon (perorangan maupun kumpulan) dapat dilakukan dengan penggabungan antara satu dengan yang lain di suatu daerah pemilihan. Sedangkan untuk pembagian kursi-kursi sisa daftar kumpulan atau daftar gabungan di satu daerah pemilihan dapat digabungkan lagi dengan daftar kumpulan (gabungan) di daerah lain.
5. Menurut Pasal 38, setiap calon perseorangan dan calon pertama dari daftar calon kumpulan harus didukung oleh sekurang-kurangnya 200 orang pemilih. Sedangkan calon kedua dan selanjutnya dari daftar calon kumpulan harus didukung oleh sekurang-kurangnya 25 orang pemilih.
6. Menurut Pasal 56. Panitia Pemilihan menyusun dan menyampaikandaftar calon sementara kepada Panitia Pemilihan Indonesia.
7. Menurut Pasal 60, Pasal 61 dan Pasal 62, Panitia Pemilihan Indonesia memeriksa, memberi nomor, menyusun dan mengumumkan daftar calon tetap
8. .Menurut Pasal 82, setelah menghitung suara masuk, Panitia Pemilihanmenetapkan pembagi pemilihan untuk daerah pemilihannya, yaitu bilangan hasil bagi yang diperoleh dari pembagian jumlah suara yang diberikan dalam daerah pemilihannya dengan jumlah anggota yanboleh dipilih di daerah itu,
9. Menurut Pasal 83. suatu daftar yang memperoleh kursi sejumlah bilangan bulat dari hasil bagi yang diperoleh dari penbagian jumlah suara yang diperoleh daftar itu dengan bilangan pembagi pemilihan. Jika temyata kursi tidak terbagi habis, maka sisa kursi diberikan kepada gabungan daftar sejumlah bilangan bulat yang diperoleh dari pembagian jumlah sisa-sisa suara, dari daftar-daftar yang digabungkan dengan bilangan pembagi pemilih, seperti yang ditentukan di dalam Pasal 82. Kursikursi sisa diberikan kepada daftar gabungan berdasarkan persetujuan di antara mereka yang bergabung itu.
10. Menurut Pasal 90, suatu daftar mendapat kursi sisa sejumlah bilanganbulat dari hasil-hasil yang diperoleh dari pembagian jumlah sisa suaranya dengan bilangan pembagi pemilihan. Kursi-kursi yang belum terbagi, dibagikan satu demi satu kepada daftar calon berdasarkan suara terbanyak. Jika di antara daftar yang berhak itu terjadi suara yang sama banyak dapat diadakan undian untuk menentukan kepada siapa kursi sisa itu diberikan.
11. Menurut Pasal 91, kursi-kursi sisa yang didapat oleh suatu gabungan daftar diberikan satu demi satu kepada daftar-daftar yang termasuk di dalam gabungan itu berdasarkan urutan suara terbanyak. Undian bisa ditempuh jika di antara daftar-daftar yang berhak itu terjadi suara yang sama banyak.

Berdasarkan butir-butir yang menggambarkan sistem perwakilan berimbang menurut UU No. 7 Tahun 1953 itu, maka secara garis besar dapat dipaparkan tiga tahap penetapan jumlah dan pembagian kursi lembaga perwakilan.

*Tahap 1:* Penetapan jumlah kursi untuk daerah pemilihan dengan membagi jumlah warga negara Indonesia dengan angka pembagi (harga untuk setiap satu kursi). Misalnya untuk memilih anggota DPR, daerah A yang berpenduduk 1.200.000 dapat menentukan bahwa yang diperebutkan adalah 4 kursi (1.200.000 : 300.000).

*Tahap II*: Setelah suara yang masuk dihitung, dilakukan penetapan harga untuk setiap kursi yang diperebutkan dengan membagi jumlah suara yang masuk dengan jumlah kursi yang diperebutkan di daerah itu. Misalnya suara yang masuk di daerah A hanya sebesar 1.000.000, maka setiap kursi di daerah itu dapat direbut dengan perolehan suara sebesar 250.000 (1.000.000 : 4).

*Tahap III:* Pembagian kursi untuk masing-masing daftar sesuai dengan perimbangan suami perolehan. Misalnya daftar (termasuk gabungan daftar) yang memperoleh suara 500.000 memperoleh 2 kursi. Kursi-kursi sisa diberikan kepada daftar secara berurutan berdasarkan peringkat suara. Misalnya daftar X memperoleh 700.000 suara dan daftar Y memperoleh 300.000 suara, maka daftar X mendapat 2 kursi dengan sisa suara sebesar 200.000, sedangkan daftar Y mendapat 1 kursi dengan sisa suara sebesar 50.000. Karena sisa suara daftar X lebih besar daripada sisa suara daftar Y. maka sisi I kursi (dari 4 kursi yang diperebutkan) diberikan kepada X.

1. Asas-asas Pemilihan

Dari ketentuan Pasal 35 UUDS 1950 dan muatan lengkap) UU No. 7 Tahun 1953, dapat dikeluarkan asas-asas: ra, periodik, jujur, berkesanan (adil). bebas, rahasi, dan langsung. Penjelasan autentik terhadap asas tersebut tidak cksplisit, melainkan dapat ditafsirkan dari muatan UU No. 7 Tahun 1953 atau dari pengertian yang secara umum sudah dipahami.

Asas uriam artinya bahwa Pemilu dilaksanakan secara nasional dan bukan pemilihan anggota lembaga perwakilan daerah tertentu saja. Asas ini diuraikan secara subjektif, hak pilih diberikan kepada semua warga negara yang telah memenuhi syarat. Sedangkan secara objektif asas umum berarti manfaat Pemilu untuk kepentingan rakyat pada umumnya dan bukan untuk golongan tertentu.

Asas periodik atau berkala artinya bahwa Pemilu harus diselenggarakan Secara reguler menurut periode tertentu. Meskipun di dalam UU No. 7 Tahun 1953 asas ini tidak disebutkan secara eksplisit, tetapi induk UU ini yaitu UUDS 1950 (Pasal 59) menyebutkan anggota DPR dipilih untuk masa jabatan empat tahun. Jika keanggotaan lembaga perwakilan tidak dibatasi dengan periode tertentu, maka nilai demokratisnya menjadi hilang dan lembaga tersebut tidak dapat secara efektif menampung dinamika masyarakat yang dalam kurun waktu tertentu sudah mempunyai tuntutan yang baru. Pemilihan secara berkala atau periodik menjadi dasar pelaksanaan pemerintahan yang bertanggung jawab dan yang memberi kesempatan bagi rakyat untuk meninjau kembali perimbangan kekuatan politik dalam setiap periode pemilihan.

Asas jujur berarti bahwa Pemilu harus dilaksanakan secara benar, tanpa disertai kecurangan-kecurangan dan rekayasa. Kejujuran harus tercermin dari permulaan, pelaksanaan sampai penetapan hasil perhitungan). Dari. awal, para pemilih dan calon harus diberikan kebebasan untuk menentukan pilihan dan sikap-sikapnya tanpa ada intimidasi, baik secara terang-terangan maupun secara terselubung. Pada saat pelaksanaan harus diberikan juga jaminan yang sama, sedangkan pada saat penetapan hasil harus dibuat mekanisme yang dapat menghindarkan perhitungan hasil Pemilu dan kecurangan

Asas berkesamaan dapat disamakan esensinya dengan keadilan. Asas ini berisi tuntutan bahwa setiap warga negara harus mendapat perlakuan yang sama tanpa membedakan derajat, sosial-ekonomi, jenis kelamin, wama kulit, dan sebagainya. Perlakuan khusus yang diberikan kepada golongan tertentu bertentangan dengan asas berkesamaan, begitu juga pemberian hak pilih yang hanya terbatas pada mereka yang dapat membaca, seperti yang diterapkan di Makassar (1952), dapat dikatakan tidak berdasarkan pada asas berkesamaan ini.

Asas kebebasan menuntut adanya suasana dan jaminan bahwa seseorang dapat dengan bebas menentukan pilihannya. Sangatlah bertentangan dengan hakikat "pemilihan', jika pemilih tidak diberi kebebasan menentukan pilihannya.

Selanjutnya asas kebebasan diikuti asis rahasia yang menuntut jaminan bahwa tiap-tiap pilihan dari pemilih tidak diketahui oleh orang lain. Oleh sebab itu, tidak dibenarkan adanya penandaan (seperti memberi nomor atau kode tertentu) pada surat bukti suara. Asas rahasia ini sangat penting untuk menghindari masalah psikologis di antara para pemilih yang mungkin pilihannya berbeda antara yang satu dengan yang lain.

Asas langsung artinya pemilihan dilakukan sendiri secara langsung oleh yang berhak dan tidak dapat diwakilkan. Jika yang berhak itu tidak dapat menggunakan hak pilihnya, maka lebih baik suara itu terbuang daripada diwakilkan kepada orang lain. Tetapi orang cacatnetra dapat minta tolong kepada orang lain untuk memberikan tanda pada pilihannya, dalam batas pertolongan itu bukan diartikan perwakilan sehingga yang bersangkutan tetap secara langsung menggunakan hak pilihnya. Dalam asas langsung tercakup juga pengertian bahwa Pemilu bukanlah menggunakan sistem bertingkat (warga negara memilih orang untuk menjadi pemilih) seperti yang dilaksanakan di Kediri atau zaman Volksraad, tetapi setiap orang dapat langsung memilih sendiri.

1. Pengorganisasian

Untuk menyelenggarakan Pemilu seperti yang dikehendaki UU No. 7 Tahun 1953, maka UU tersebut mengatur secara rinci mengenai pengorganisasian atau kepanitiaan. Pasal 17 menentukan adanya 5 tingkat kepanitiaan, yaitu, Panitia Pemilihan Indonesia tingkat Nasional, Panitia Pemilihan Tingkat Daerah, Panitia Pemilihan tingkat Kabupaten, Panitia Pemungutan Suara untuk tingkat Kecamatan, dan Panitia Pendaftaran Pemilih untuk tingkat Desa. Menurut Pasal 19, panitia untuk tingkat Perwakilan RI di luar negeri dibentuk oleh Kepala Perwakilan guna mengerjakan pekerjaan-pekerjaan administrasi pemilihan.

Dalam praktiknya partai-partai memainkan peranan penting dalam kepanitiaan Pemilu. Dalam UU itu, pejabat yang secant ex officio (karena jabatannya) menjadi ketua panitia (merangkap anggota) hanyalah bupati untuk Panitia Pemilihan Kabupaten, camat untuk Panitia Pemungutan Suara, dan kepala desa untuk Panitia Pendaftaran Pemilih (Pasal 22, 23, dan 24). Tetapi partai-partai tetap turut aktif dan menentukan jajaran panitia di bawah posisi ketua. Pada tingkat Nasional tanggung jawab pelaksanain Pemilu terletak di tangan menteri dalam negeri, tetapi Mendagri, tidak menjadi ketua panitia.

Sejak zaman Kabinet Wilopo, pada tahun 1952 sebenarnya telah dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia, yang diketuai oleh Assaat, dari unsur non partai, tetapi panitia ini tidak efektif dan terkatung-katung. Ketika Ali Sastroamidjojo memimpin kabinet, dibentuk panitia baru yang diketuai oleh S. Hadikusumo dari PNI. Tetapi panitia mendapat protes dari partai-partai karena keanggotaannya lebih mencerminkan dominasi partai pemerintah. 14 Maka pada waktu Kabinet Burhanuddin, yang menggantikan Kabinet Ali tahun 1955, pemerintah mengadakan perbaikan terhadap kepanitiaan sehingga dapat mencerminkan secara luas partai-partai yang ada. Partai-partai yang ditambahkan sebagai anggota adalah Masyumi, PSI, Katolik, dan Partai Rakyat Indonesia

Pengambilan keputusan di semua tingkatan panitia dilakukan secara demokratis, bukan instruktif yang memberi bobot lebih berat kepada pimpinan. Hal itu secara tegas diatur dalam Bab IV yang menentukan rapat panitia sah apabila dihadiri oleh separoh lebih dari seluruh anggota (Pasal 28) dan keputusan rapat diambil berdasarkan suara terbanyak. Apabila terjadi suara sama banyak, maka keputusan dapat diambil dengan jalan undian (Pasal 29)

.

1. Реrаturan tentang Kampanye

Dalam UU No. 7 Tahun 1953 tidak dimuat ketentuan tentang kampanye. Tetapi dalam praktiknya kampanye-kampanye itu telah berlangsung sejak tahun 1953 atau kurang lebih selama 2 tahun. Larangan kampanye demi keamanan, hanya dikenakan pada waktu dan daerah tertentu, yaitu tanggal 25 sampai 29 September 1955 untuk Jawa Barat, Aceh, Sulawesi Selatan, dan Kalimantan Selatan. Sedangkan untuk seluruh Indonesia larangan kampanye hanya dikenakan selama dua hari yaitu tanggal 28 dan 29 September 1955.144 Dalam kaitan ini Wilopo menulis:

"Mengenai kampanye pemilihan umum itu sendiri, jika kita lakukan pengamatan secara keseluruhan dengan melihat soal-soal atau tema yang diketengahkan, maka sesungguhnya merupakan perdebatan antara partai pemerintah dan partai oposisi atau dapat dikatakan yang menonjol ialah antara PNI dan Masyumi, yaitu dua partai utama pada waktu itu."

1. Sistem Pengangkatan

Menurut UU No. 7 Tahun 1953, dimungkinkan juga adanya pengangkatan untuk anggota DPR dan konstituante, yakni bilamana terjadi tiga hal. Pertama, jika ada kursi yang tidak terisi setelah diusahakan pembagian sisa kursi berdasarkan suara yang diperoleh oleh daftar calon. Kedua, jika ada daerah yang tidak dapat menyelenggarakan pemilihan pada waktu yang ditentukan (pengangkatan berlaku sampai selesai pemilihan susulan). Ketiga, jika suara yang diperoleh golongan minoritas Cina, Eropa, dan Arab kurang dari jatah kursi minimal menurut Pasal 58 dan 135 UUDS 1950.

Tentang kemungkinan tidak terisinya kursi yang disediakan, Pasal 102 UU No. 7 Tahun 1953 mengatur sebagai berikut:

1. Jika seorang calon tidak atau dianggap tidak menerima penetapannya maka Panitia Pemilihan Indonesia mengganti calon itu dengan calon lain.
2. Penggantian itu dilakukan sebagai berikut:
3. Seorang calon yang dikemukakan perseorangan, diganti dengan seorang calon yang memperoleh suara terbanyak di antara semua calon-calon yang belum terpilih dalam daerah pemilihan calon yang diganti itu.
4. Seorang calon yang dikemukakan di dalam daftar kumpulan diganti dengan seorang calon yang menurut urutan sebagai tersebut dalam Pasal 97. Tempatnya paling atas di antara calon-calon yang belum terpilih dalam daftar itu. Jika penggantian secara itu tidak mungkin dilakukan lagi karena semua calon dalam daftar itu sudah terpilih, maka berlakulah cara yang tersebut dalam huruf a.
5. Jika dalam suatu daerah pemilihan seorang calon harus diganti dan tidak ada lagi calon yang belum terpilih, maka calon itu diganti dengan calon yang memperoleh "bilangan persen suara terbanyak di antara calon-calon yang belum terpilih dalam semua, daerah pemilihan lain. Bilangan persen suara tersebut ialah bilangan persen dari jumlah suara yang diperoleh seorang calon, dibandingkan dengan angka pembagi pemilihan dalam daerah pemilihannya.

1. Penggantian secara tersebut dalam ayat 2 huruf c dilakukan juga untuk menetapkan penempatan kursi-kursi yang masih terlowong karena jumlah calon yang terpilih dalam suatu daerah pemilihan kurang daripada jumlah anggota yang ditetapkan untuk daerah pemilihan itu.
2. Jika dengan ketentuan ayat-ayat di atas jumlah orang-orang yang ditetapkan menjadi anggota belum juga mencapai jumlah anggota yang ditetapkan untuk seluruh Indonesia, maka pemerintah mencukupi jumlah ini dengan "pengangkatan". (tanda petik dari penulis).

Cara pengangkatan juga dilakukan jika temnyata ada daerah pemilihan yang tidak dapat menyelenggarakan Pemilu karena suatu keadaan, tetapi segera setelah memungkinkan, pemilihan harus dilaksanakan di daerah itu (Pasal 131 ayat (1)). Selanjutnya Pasal 131 ayat (2) menggariskan:

"Apabila anggota-anggota konstituante atau Dewan Perwakilan Rakyat yang ada, dianggap kurang mengetahui keadaan suatu daerah yang tidak dapat melakukan pemilihan termaksud di atas, maka pemerintah dari mengangkat orang-orang yang dipandang mengetahui benar keadaan itu dan berasal dari daerah termaksud, menjadi anggota hingga jumlah yang sebetulnya boleh dipilih olch daerah itu,

Pengangkatan itu berlaku hingga anggota-anggota untuk daerah-pemilihan Itu ditunjuk dengan pemilihan susulan termaksud dalam ayat 1". (tanda petik dari penulis). Cara pengangkatan oleh pemerintah dilakukan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 58 dan Pasal 135 UUDS 1950. Hal ini termuat dalam Pasal 136 UU No. 7 Tahun 1953, yang menetapkan, bahwa "untuk melaksanabn ketentuan tersebut dalam Pasal 58 dan 135 Undang-Undang Dasar Sementara, pemerintah melakukan pengangkatan dengan memperhatikan keinginan golongan masing-masing.

Pasal 58 dan Pasal 136 UUDS 1950 memberikan jaminan sejumlah kursi di lembaga perwakilan kepada golongan minoritas Tionghoa, Eropa, dan Arab. Ketentuan ini sangat responsif mengingat tanpa jaminan itu golongan minoritas akan sulit memilih wakil yang sesuai dengan keinginan mereka. Untuk jelasnya berikut ini kutipan kedua pasal dalam UUDS 1950:

Pasal 58

1. Golongan golongan kecil Tionghoa, Eropa dan Arab akan mempunyai wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut sekurang-kurangnya 9, 6 dan 3 anggota.
2. Jika jumlah-jumlah itu tidak tercapai dengan pemilihan menurut UU termaksud dalam Pasal 57, maka Pemerintah Republik Indonesia mengangkat wakil-wakil tambahan bagi golongan kecil itu. Jumlah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai tersebut dalam Pasal 56 ditambah dalam hal itu jika perlu dengan jumlah pengangkatan itu.

Pasal 135

1. Konstituante terdiri dari sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan atas perhitungan setiap 150.000 jiwa penduduk warga ne gara Indonesia mempunyai seorangwakil.
2. Anggota-anggota konstituante dipilih oleh warga Negara Indonesia dengan dasar umum, bebas dan rahasia menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
3. Ketentuan-ketentuan dalam Pasal 58 berlaku juga buar kostituante dengan pengertian jumlah wakil itu dua kali lipat.

Dengan demikian, cara pengangkatan menurut UU No.7 Tahun 1953 dimungkinkan jika terjadi tiga macam keadaan tertentu setelah hasil Pemilu tidak menghasilkan keadaan tertentu pula.

*Pertama*, pemerintah dapat melakukan pengangkatan berdasarkan ketentuan Pasal 102 bila kursi tidak terisi setelah diusahakan pembagian sisa kursi berdasarkan suara yang diperoleh oleh daftar calon.

 *Kedua*, pemerintah dapat melakukan pengangkatan (sementara) jika ada satu daerah pemilihan yang tidak dapat menyelenggarakan pemungutan suara karena keadaan yang tidak memungkinkan. Dengan catatan segera setelah di daerah itu dilakukan pemungutani suara susulan, maka mereka yang diangkat hilang status keanggotaannya di lembaga perwakilan, kecuali terpilih pada pemilihan susulan. Ketiga pemerintah dapat melakukan pengangkatan jika suara-suara yang diperoleh golongan minoritas Tionghoa, Eropa dan Arab pada pemilu kurang dari jatah minimal (yaitu 9, 6, 3) untuk DPR dan 18, 12, 6 untuk konstituante Artinya, jika berdasarkan hasil pemilihan ketiga golongan minoritas sudah mencapai jumlah minimal maka pengangkatan tidak diperlukan lagi.

1. Delegasi Perundang-undangan

Meskipun UU No. 7 Tahun 1953 sudah sangat rinci, tetapi UU Ini masih menuntut dikeluarkannya peraturan-peraturan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP). Peraturan Pemerintah adalah salah satu bentuk peraturan yang dibuat oleh pemerintah berdasarkan delegas. perundang-undangan. Artinya pembuat UU memberikan delegasi kepada pemerintah untuk membuat peraturan yang diperlukan untuk melaksanakan suatu UU.147 Dalam UU No. 7 Tahun 1953 terdapat beberapa hal yang harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah yang rinciannya dapat dilihat dalam daftar sebagai berikut:

Daftar delegasi perundang-undangan materi yang perlu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah) menurut UU No. 7 Tahun 1953:

1. Tentang pemungutan suara susulan bagi anggota ABRI yang tidak dapat memberikan suara pada saat pemungutan suara umum (Pasal 3 ayat (2)
2. Tentang pengumuman daftar pemilih sementara (Pasal 9 ayat (1)
3. Tentang bentuk daftar pemilih, cara pengisian, cara pemeliharaan dan lain-lain yang berhubungan dengan usaha penyusunan daftar pemilik (Pasal 14).
4. Tentang cara mengangkat sumpah untuk panitia (Pasal 27 ayat (2)).
5. Tentang pengajuan nama dan tanda gambar kepada Panitia Pemilihan Indonesia oleh partai atau organisasi (Pasal 41 ayat (1)).
6. Tentang susunan formulir surat pencalonan, surat pernyataan dari calon, surat keterangan dari ketua Panitia Pemilihan Kabupaten, dan waktu penyampaian pencalonan (Pasal 50).
7. Tentang ketentuan waktu pengaduan kepada Panitia PemilihanIndonesia oleh pemilih yang dikeluarkan dari suatu surat pencalonan dan oleh pemilih yang turut mengajukan calon yang dikeluarkan menurut ketentuan Pasal 52 (Pasal 54 ayat (2)).
8. Tentang penyelesaian pemeriksaan surat-surat pencalonan (Pasal 55)
9. Tentang penyusunan daftar alon sementara dan pengirimannya kepada Panitia Pemilihan Indonesia serta penggunaannya (Pasal 58).
10. Tentang keberatan masyarakat atas Isi daftar calon sementara kepada Panitia Pemilihan (Pasal 59).
11. Tentang penentuan tempat pemungutan suara (Pasal 65).
12. Tentang susunan surat suara dan lain-lain yang berhubungan dengan Itu (Pasal 67 ayat (3)).
13. Tentang susunan ruangan dan tata cara memberikan suara yang dapat menjamin kejujuran, kebebasan dan ketenangan (Pasal 70).
14. Tentang penjagaan ketertiban oleh ketua di dalam ruangan pemungutan suara (Pasil 71 ayat (2)).
15. Tentang pemberhentian pemungutan suara jika terjadi kalangan atau gangguan yang tidak dapat menjamin keabsahan pemunguran suara (Pasal 71 ayat (2)).
16. Tentang cara pembukaan dan penghitungan surat-surat serta pengiriman catatan (Pasal 80).
17. Tentang cara penghitungan suara dan pembagian kursi-kursi pertama (Pasal 87).
18. Tentang cara pembagian kursi-kursi sisa (Pasal 93).
19. Tentang pengaturan lebih lanjut mengenai hal-hal yang diperlukan agar pemilihan berjalan dengan baik (Pasal 135).
20. Tentang pengaturan tentang pengangkatan anggota lembaga perwakilan dari golongan minoritas Tionghoa, Eropa, Arab (Pasal 136).

 Selain berbentuk Peraturan Pemerintah, pengaturan lebih lanjut atas UU No. 7 Tahun 1953 dapat berbentuk peraturan perundangan yang secara hierarkis lebih rendah daripada Peraturan Pemerintah. Kemungkinan itu dapat terjadi, bila dalam Peraturan Pemerintah yang bersangkutan disebutkan adanya delegasi pengaturan lagi terhadap instansi di tingkat yang lebih rendah, atau jika UU itu secara langsung menunjuk bentuk tertentu selain Peraturan Pemerintah. Dalam kaitan itu dapat disebutkan, menurut Pasal 130 UU No. 7 Tahun 1953 menteri dalam negeri dapat mengatur halhal tertentu, yaitu, pembagian daerah pemilihan ke dalam daerah-daerah yang dianggap kabupaten untuk daerah pemilihan yang tidak terbagi atas kabupaten-kabupaten, pembagian daerah-daerah yang dianggap kecamatani, yang dianggap daerah-daerah yang tidak terbagi atas kecamatan-kecamatan dan pembagian kecamatan ke dalam satuan-satuan yang dapat dianggap desa untuk kecamatan (atau yang dianggap kecamatan) yang tidak terlap atas desa-desa

.

1. Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Pemilu 1955 berlangsung secara sangat fair dan dapat menghasilkan konstituante dan DPR yang lebih dari 75% anggotanya adalah orang-orang baru. Anggota lama yang dulu duduk di DPRS tanpa melalui pemilihan sebagian terbesar ( 75%) tidak terpilih lagi. Moehammad Roem menulis bahwa Pemilu 1955 sudah dilaksanakan dengan sangat baik, hak pilih di hak dipilih sebagai hak asasi diakui dan dilaksanakan dengan sebebas bebasnya, dan dengan rule of the gane yang dihormati oleh semua golongan dan dilindungi oleh penguasa secara adil.

Wilopo mengatakan, Pemilu diselenggarakan tepat seperti yang dijadwalkan dan berhasil baik, jika diingat bahwa itu adalah pengalaman pertan. bagi bangsa Indonesia. Dari sudut partisipasi dapat dikatakan cukup tinggi. sebab pada umumnya para pemilih menggunakan hak pilihnya, kecuali di daerah-daerah yang menjadi sasaran pemberontakan seperti Sulawesi Selatan, Aceh, dan Jawa Barat. 10 Hans Thoolen tanpa ragu-ragu menyimpulkan bahwa dlation held later in 1955 were generally considered to be fair.

Watak demokratis dan sikap fair pemerintah pada Pemilu 1955 dapat disimpulkan dari fakta bahwa Pemilu itu berlangsung tanpa adanya campus tangan dan rekayasa dari pemegang status quo. 12 Artinya berjalan sesua: dengan ketentuan electoral laws dan electoral processesnya. Alfian, seperti dikutip majalah Editor, mengatakan Pemilu 1955 yang merupakan pelaksanaan hak politik rakyat yang paling baik dan bersih di muka bumi

Terlepas dari watak dan sikap fair pemerintah, Pemilu 1955 yang diharapkan dapat mengatasi instabilitas, tetapi ternyata tidak dapat memenuhi harapan itu. Pemilu tersebut, seperti ditunjukkan oleh Herbert Feith, telah menampilkan polarisasi yang cukup tajam antara partai-partai. sehingga instabilitas terus berlangsung. Kabinet Burhanuddin Harahap yang menyelenggarakan Pemilu ini pun tidak dapat bertahan lama dan mengembalikan mandat segera setelah DPR hasil Pemilu diresmikan.

Polarisasi yang ada di DPR berjalan paralel dengan yang terjadi di konstituante. Sehingga instabilitas itu telah mengantarkan presiden untuk sampai pada kesimpulan bahwa kesatuan dan persatuan bangsa telah sangat terancam. Karenanya presiden mempunyai alasan kuat untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

1. Gagasan yang Terhalang: RUU Pemilu Menjadi Pingpong

Sejak awal kemerdekaan gagasan untuk menyelenggarakan Pemilu selalu menjadi program pemerintah. Pada tanggal 5 Oktober 1945 sudah. dinyatakan untuk segera diadakan Pemilu secara nasional dan ketika pada tanggal 14 November 1945 pemerintah mengeluarkan maklumat tentang susunan Kabinet Sjahrir II, dicantumkan juga pernyataan bahwa tindakantindakan demokratis yang lain yang harus segera dilaksanakan adalah mengadakan pemilihan umum. Bahkan pada tahun 1946 di Kediri sudah diselenggarakan pemilihan anggota Badan Perwakilan Rakyat berdasarkan UU Keresidenan kediri No. 22 dan No. 23 yang menggunakan sistem bertingkat. Mula-mula rakyat memilih anggota dewan desa dalam jumlah tertentu, kemudian para anggota dewan desa yang terpilih itu memilih anggota Badan Perwakilan Rakyat Dacrah Kediri. Begitu juga di Keresidenan Surakarta pada tahun 1946 telah diselenggarakan pemilihan anggota Badan Perwakilan Rakyat berdasarkan UU Keresidenan Surakarta No. 1 Tahun 1946.

Setelah keluarnya UU No. 27 Tahun 1948, pemilihan lokal telah pula diselenggarakan di Minahasa (1951). Sangir-Talaud (1951). Kotamadya Makassar (1952) serta di Daerah Istimewa Yogyakarta (1951). Pemilihan di Yogyakarta didasarkan pada UU No.7 Tahun 1950 dan PP No.36 Tahun 1950 yang menggunakan sistem pemilihan bertingkat, yakni para pemilih memilih pemilih dan mereka yang terpilih sebagai pemilih itulah yang bertugas memilih anggota Badan Perwakilan Rakyat. Adapun pemilihan di Makassar (1952) menggunakan sistem langsung tetapi terbatas. Artinya yang diberi hak untuk memilih hanya mereka yang dapat membaca dan menulis Pemilihan lokal tersebut berdasarkan UU No. 27 Tahun 1948 yang dalam pelaksanaannya bervariasi. Jadi pada tahun 1948 sudah ada UU Pemilu nasional, tetapi UU tersebut tidak dapat dilaksanakan di seluruh wilayah Republik Indonesia karena revolusi kemerdekaan sedang berlangsung

UU No. 27 Tahun 1948 kemudian diperbarui dengan UU No. 12 Tahun 1949 yang menganut sistem pemilihan bertingkat. Artinya anggota lembagal perwakilan dipilih oleh orang-orang tertentu yang dipilih untuk memilih Di dalam UU ini tidak diadakan pengangkatan lagi."

Dengan demikian, sejak penggantian UUD 1945 dengan Konstitusi RIS meskipun sudah ada UU tentang Pemilu tingkat nasional, namun gagasan Pemilu tidak pernah bisa direalisasikan. Persoalannya adalah bagaimana keanggotaan lembaga perwakilan diatur pengadaannya.

Seperti telah disinggung di atas, lembaga perwakilan yang pertama di Indonesia adalah Komite Nasional Indonesia di tingkat pusat (KNIP). Komite ini, sesuai dengan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, semula merupakan komite pembantu presiden dalam menjalankan kekuasaan MPR. DPR, dan DPA sebelum lembaga-lembaga konstitusional itu dapat dibentuk sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Namun setelah keluarnya maklumat No. X Tahun 1945, komite ini diberi fungsi parlemen. Untuk pertama kali anggota KNIP diangkat oleh presiden pada tanggal 29 Agustus 1945 yang jumlahnya 135 orang. Kemudian pada tanggal 16 Oktober 1945, atas usul KNIP, ditambah lagi menjadi 188 orang 1 Jumlah anggota ini berbeda dengan data yang dimuat di dalam buku Seperempat Abund Dewan Perwakilan Rakyat RI yang menunjukkan perkembangan jumlah keanggotaan KNIP sampai dengan bulan November 1945, yaitu 103 orang pada masa Sidang I (29 Agustus 1945), 106 orang pada masa Sidang II (16-17 Oktober 1945), dan 132 orang (25–27 November 1945). Menurut Ismail Sunny sampai bulan Juli 1946 anggota KNIP berjumlah 200 orang karena selama enam bulan sebelumnya presiden telah mengangkat 12 orang sebagai tambahan atas 188 orang yang ada sebelumnya. Angka ini berbeda dengan angka yang ditulis oleh Bintan R. Saragih yang pada masa sidang IV (28 Februari-3 Maret 1946) mencatat jumlah anggota KNIP 203 orang. Kemudian presiden mengusulkan agar KNIP ditambah anggotanya supaya lebih representatif. Hal itu berdasarkan kenyataan bahwa sebanyak 24% anggota KNIP berasal dari partai-partai kecil dan golongan pekerja tidak mempunyai wakil. Sedangkan di luar pulau Jawa dan golongan etnis yang minoritas mempunyai wakil yang jumlahnya terlalu kecil. 10 Pada tahun 1946 dikeluarkanlah UU No. 12 Tahun 1946 tentang Pembentukan Komite Nasional Pusati yang memuat komposisi dan cara pengangkatan keanggotaan KNIP. Di dalamnya ditentukan bahwa daerah-daerah dapat mengambil inisiatif untuk memilih 110 orang anggota dan partai-partai politik memilih 60 orang anggota lainnya, sedangkan 30 orang anggota lainnya akan ditunjuk oleh presiden. UU ini ternyata tidak pernah membawa persetujuan mengenai pembagian 60 kursi di antara partal-partai itu. Perdebatan dan usaha amandemen atas UU itu di dalam Badan Pekerja KNIP tidak pernah mencapai penyelesaian terakhir. Akhirnya presiden mengeluarkan Peraturan Presiden No. 6 Tahun 1946 yang berisi penambahan jumlah anggota KNIP dari 200 orang menjadi 514 orang. Di sini pun terjadi perbedaan angka dengan yang ditulis oleh Bintan R. Saragih yang menyebutkan bahwa pada Sidang V KNIP (26 Februari-6 Maret 1947) jumlah anggota KNIP hanya sebanyak 407 orang. 10 Benhard Dahm, seperti dikutip oleh Riswandha Imawan, menulis bahwa Sampai dengan bulan Maret 1947 KNIP memang berjumlah 514 orang Setelah ditambah oleh Presiden Soekarno dari semula berjumlah 200 orang. Intervensi presiden memperluas komposisi KNIP dengan Perpres No. 6 Tahun 1946 telah menimbulkan konflik antara BP-KNIP dengan presiden. Menurut Ismail Sunny, hal itu merupakan satu-satunya konflik yang sungguh-sungguh antara Badan Pekerja KNIP dan presiden sepan-jang sejarah KNIP. 107 Dalam sidangnya di Solo pada 6 Januari 1947 anggota-anggota BP-KNIP menyatakan keberatan atas Perpres itu karena hanya ditandatangani oleh presiden sendiri, tanpa tanda tangan serta (contra sign) menteri yang bertanggung jawab. Padahal menurut sistem yang berlaku saat itu (sistem pertanggungjawaban menteri) setiap UU atau PP harus ditandatangani oleh menteri yang bersangkutan dengan masalah UU. Presiden mengirim kawat kepada BP-KNIP, yang menyatakan bahwi presiden sendiri yang bertanggung jawab atas Perpres itu. Sedangkan kabinet dalam pernyataannya tanggal 17 Januari 1947 berpendirian bahwa Perpres itu adalah hak prerogatif presiden

Selain soal contra sign, sebagian besar anggota BP-KNIP berpendapat meskipun presiden dapat mengambil inisiatif seperti itu, namun Perpres itu baru bisa berlaku jika BP-KNIP sudah memberikan persetujuan. Pada hari yang sama dengan pernyataan pendirian kabinet, BP-KNIP memutuskan mengajukan usul inisiatif mengenai RUU untuk menghapus Perpres. Persoalan tersebut kemudian dibawa ke sidang KNIP yang dilangsungkan di Malang pada tanggal 25 Februari 1947. Pada acara pembukaan sidang, presiden menyatakan konflik tersebut dapat diselesaikan oleh KNIP, tetapi secara pribadi presiden menyatakan bahwa sebelum adanya pemilihan maka "presiden yang mengangkat anggota-anggota KNIP seperti pada permulaan". los

Anggota-anggota KNIP sendiri terpecah ke dalam dua kelompok pada sidang yang berlangsung di Malang itu. Ada yang setuju dengan keputusan Badan Pekerja dan ada yang setuju dengan cara yang ditempuh presiden mengeluarkan Perpres itu. Akhirnya Wapres Moh. Hatta menyampaikan sikap agar KNIP memilih presiden dan wakil presiden baru jika tidak mau menerima Perpres itu. Menghadapi sikap pemerintah itu, Badan Pekerja menarik kembali RUU inisiatif tentang pembatalan Perpres No. 6 Tahun 1946. Dengan penarikan usul inisiatif itu berarti KNIP telah memberikan persetujuan secara diam-diam atas Perpres itu. Hal ini berarti bahwa Badan Pekerja telah menarik posisinya terhadap peraturan itu.

Badan Perwakilan Rakyat yang ada ketika Indonesia mengubah bentuk susunan negaranya menjadi negara serikat juga tidak didasarkan pada hasil Pemilu. Parlemen RIS memiliki dua kamar, yakni DPR dan Senat. Pembentukannya berdasarkan pada ketentuan Pasal 80, Pasal 98. Pasal 99, dan Pasal 100 Konstitusi RIS. Menurut Pasal 80, Senat mewakili daerah-daerah bagian dan setiap daerah bagian memiliki dua orang wakil di dalam Senat. Sedangkan anggota DPR berjumlah 150 orang. (Pasal 98) yang keanggotaannya bukan berdasarkan pada parpol, golongan maupun utusan daerah, tetapi pada daerah-daerah bagian (Pasal 99). Menurut Pasal 58, golongan kecil Tionghoa, Eropa, dan Arab mempunyai wakil di DPR sekurang-kurangnya 9, 6, dan 3. Meskipun anggota DPR berdasarkan pada daerah bagian, tetapi menurut Pasal 88, mereka mewakili seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka anggota parlemen seharusnya berjumlah 182 orang, yakni 150 orang anggota DPR dan 32 orang anggota Senat dari 16 daerah bagian. Tetapi dalam praktiknya, di dalam RIS yang berusia tidak supai delapan bulan itu, anggota Senat hanya berjumlah 28 orang karena yang empat orang tidak sempat dilantik dan tidak sempat hadir). Sedangkan anggota DPR hanya berjumlah 146 orang karena yang empat orang tidak sempat diangkat dan dilantik).

Sesuai dengan ketentuan Pasal-pasal 109 dan 110, maka untuk pertama kali anggota DPR-RIS tidak direkrut melalui Pemilu nasional, melainkan diserahkan kepada daerah-daerah bagian untuk menentukan cara pemilihan wakil-wakilnya. Namun Pasal III menjanjikan pemilihan (umum) akan diselenggarakan untuk menyusun DPR (permanen) dalam waktu satu tahun sejak berlakunya Konstitusi RIS. Tetapi bentuk susunan serikat itu telah dibubarkan dan diganti dengan bentuk susunan kesatuan ketika Negara RIS baru berusia lebih kurang 74 bulan.

Keanggotaan parlemen di Indonesia yang lahir sebagai konsekuensi berubahnya bentuk federal menjadi kesatuan bukan berdasarkan hasil pemilihan umum. Hal itu disebabkan oleh adanya kesepakatan yang dimuat dalam Piagamn Persetujuan untuk kembali menjadi negara kesatuan dan membubarkan negara serikal) pada tanggal 19 Mei 1950 yang merupakan konsesi terhadap wakil-wakil yang ditunjuk oleh Belanda dari negara bagian yang dibentuknya.!! Kesepakatan itu kemudian dituangkan dalam Pasal 77 UUD 1950 yang menetapkan DPRS akan disusun dari anggota kedua majelis dari Parlemen Federal, bersama-sama dengan anggota Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dan DPA lama. Berdasarkan hal itu, maka pada waktu pembentukannya pertama kali DPRS beranggotakan 236 orang yang terdiri atas 148 orang bekas anggota DPR-RIS, 29 orang bekas anggota Senat RIS, 46 orang bekas anggota BP-KNIP, dan 13 orang bekas anggota DPA lama.

Penyelenggaraan Pemilu selalu menjadi programi pemerintah atau program kerja kabinet, meskipun tidak semua kabinet menempatkannya pada prioritas utama."12 Ketika berlaku konstitusi RIS, Kabinet Hatta merencanakan Pemilu agar terbentuk sebuah konstituante yang dapat menentukan apakah negara Indonesia terus memilih susunan federal ataukah kembali ke susunan kesatuan. Namun sebelum Pemilu dapat terlaksana, jalan sejarah telah mengubah bentuk federasi (serikat) menjadi bentuk kesatuan. Kabinet Natsir yang menggantikan Hatta kemudian mengajukan rancangan UU tentang Pemilu yang isinya hampir sama dengan UU No. 27 Tahun 1948.'13 Tetapi kabinet itu sudah jatuh sebelum rancangannya dibahas di parlemen. Kabinet Sukimin yang menggantikan Natsir menyelenggarakan pemilihan lokal yang disebutkan di atas, yaitu pemilihan langsung di Sangir Talaud dan Minahasa pada bulan Juni 1951, pemilihan tidak langsung di Yogyakarta (Agustus dan Oktober 1951 ) dan di Makassar (Februari 1952).

Kabinet Sukiman mengusulkan agar rancangan UU Pemilu yang telah disampaikan Kabinet Natsir dapat diterima, tetapi parlemen menolak rancangan itu karena menginginkan sistem pemilihan yang langsung. Setelah Kabinet Sukiman jatuh (Februari 1952), Kabinet Wilopo yang menggantikannya mengajukan sebuah rancangan UU untuk pendaftaran pemilih Juli 1952), tetapi hasil perdebatan di parlemen bulan September 1952 menolak rancangan tersebut.

Tampaklah program Pemilu dan setiap rancangan UU-nya seperti bola pingpong antara parlemen dan pemerintah. Hal itu terjadi karena pro-kontra. Ada yang berpendapat bahwa Pemilu belum perlu, mengingat keadaan masih kacau dan sebagian besar rakyat masih buta huruf, sehingga Pemilu akan sia-sia. Menurut mereka, Pemilu hanya akan menguntungkan golongan tertentu yang karena posisi ekonomi dan politiknya dapat memengaruhi massa rakyat. Kalau Pemilu diadakan saat itu, maka anggota-anggota konstituante (yang akan menyusun UUD baru) yang terpilih nantinya adalah karena kebodohan dan fanatisme rakyat yang memiliki kesadaran politik dengan kualitas lebih rendah daripada kualitas anggota DPRS yang ada. Selain itu, kendati di dalam pandangan atas keterangan pemerintah (Wilopo) PKI menyetujui rencana penyelenggaraan Pemilu, namun PKI dan golongan kiri diperkirakan akan memboikot Pemilu. Alasannya, karena parlemen hasil Pemilu itu tidak pernah lahir sebagai hasil revolusi proletar. Karenanya pula tidak mungkin dapat memenuhi harapan-harapan rakyat sehingga sebaiknya diboikot.

Herbert Feith mencatat beberapa faktor yang menyebabkan rencana Pemilu menjadi semacam "bola pingpong". Kesimpulannya, baik parlemen maupun pemerintah sama-sama enggan menyelenggarakan Pemilu. Faktor profama adalah banyaknya anggota parlemen yang merasa akan kehilangan kedudukannya di parlemen jika disclenggarakan Pemilu. Kehadiran mereka di sana karena "konsensi otomatis" ketika Indonesia meninggalkan bentuk federal menjadi bentuk kesatuan. Jadi, sesuai dengan Pasal 77 UUDS 1950. mereka menjadi anggota DPRS bukan berdasarkan hasil pemilihan. Kedua, adanya kekhawatiran, terutama di kalangan PNI, jika setelah Pemilu, haluan negara akan bergeser ke kanan sebab berdasarkan pemilihan-pemilihan di tingkat lokal pada tahun 1951 partai Islam menang mutlak atas PNI. Di Yogyakarta misalnya, Masyumi merebut 18 kursi dari 40 kursi yang diperebutkan sedangkan PNI hanya mendapat 4 kursi. Di Kediri, Masyumi mendapat 43 kursi dari 80 kursi yang diperebutkan. Di Solo, Masyumi mendapat 104 dari 125 kursi yang diperebutkan. Kemenangan PNI atas Masyumi hanya terjadi di Sulawesi Utara. PNI khawatir jika Pemilu diadakan nantinya akan mengurangi kekuasaannya Ketiga, adanya kekhawatinn bahwa perwakilan bagi dacrah-daerah di luar Jawa akan lemah sebab sistem Pemilu yang konsisten dengan UUDS 1950 akan sangat memungkinkan hal itu terjadi. Kempat, adanya kekhawatiran terlalu banyaknya muncul partai-partai politik. Jadi baik parlemen atau pemerintah pada dasarnya belum sepenuhnya setuju jika diselenggarakan Pemilu Partai-partai politik termasuk partai-partai yang sedang memerintah, dilanda ketakutan untuk melaksanakan Pemilu.

Dengan demikian, rencana Pemilu selalu terhalang. Padı periode 19451949 rencana itu terhalang oleh peperangan (fisik maupun diplomasi) melawan Belanda. Pada masa RIS rencana itu terhalang karena Indonesia dibawa alur sejarah untuk segera menjadi negara kesatuan. Dan pada kurun waktu 1950-1952 rencana itu terhalang oleh ketakutan partai-partai yang termanifestasi di parlemen dan pemerintah sendiri.