**Karakter Produk Hukum**

Pada periode ini beberapa produk legislasi dikeluarkan. Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang menyangkut lembaga perwakilan dan pemilihan umum, tetapi tidak semuanya dapat dilakukan sesuai dengan tujuannya. Beberapa UU tentang pemerintah daerah diundangkan, dan produk hukum agraria nasional telah digarap dalam waktu yang panjang pada periode ini, tetapi baru bisa final sesudah terjadi perubahan sistem politik atau periode sesudahnya.

1. Hukum Pemilu.
2. Pemilu dan Partai Politik

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan instrument penting dalam Negara demokrasi yang menganut system perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi politikus-politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atas kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (parpol). Oleh sebab itu adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Hal itu dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai. Dengan demikian, seperti halnya Pemilu, parpol pun merupakan komponen penting dari negara demokrasi. Perlu ditegaskan pembahasan hukum Pemilu tidak dapat dilepaskan dari pembahasan sistem yang mengatur tentang susunan dan kedudukan lembaga perwakilan, sebab Pemilu diselenggarakan dalam rangka mengisi lembaga perwakilan. Pemilu mutlak diperlukan oleh negara yang menganut paham demokrasi.

1. Wawasan Konstitusional

Semua konstitusi yang pemah berlaku pada periode ini, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950 menganut pahan demokrasi sebagai salah satu asasnya yang fundamental. Demokrasi yang dianutnya adalah demokrasi perwakilan. Pilihan atas cara perwakilan ini lazim dipakai di negara-negara demokrasi, karena demokrasi langsung dalam arti yang sebenarnya hampir tidak mungkin dilaksanakan di dalam negara modern. Luas wilayah dan besarnya jumlah penduduk negara yang umumnya begitu besar serta semakin tajamnya spesialisasi masyarakat modern tidak memungkinkan asas kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung. dalam arti melibatkan seluruh rakyat dalam proses pengambilan keputusan publik dan dalam penyelenggaraan negara. Yang lebih memungkinkan dan rcalistis adalah menggunakan mekanisme demokrasi perwakilan. Di dalam demokrasi perwakilan ini hak demokrasi seluruh rakyat dilakukan oleh sebagian dari mereka yang berkedudukan sebagai wakil. Agar para wakil itu benar-benar bertindak atas nama rakyat maka pelaksanaannya biasanya menggunakan lembaga pemilihan umum.pl Jadi pemilihan umum adalah cara untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan (parlemen). Berdasarkan pemikiran seperti itu, Pemilu menjadi bagian penting dari konstitusi. Artinya di dalam wawasan konstitusional terdapat pula secara inheren prinsip tentang lembaga Pemilu.

Ketiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia juga menuntut adanya lembaga Pemilu, kendati tidak semua UUD menyebutnya secara eksplisit. UUD 1945 misalnya, tidak memuat istilah Pemilu itu. Tetapi dapat dikatakan UUD ini memuat secara implisit ketentuan adanya Pernilu sebab aparatur demokrasi yang harus dilembagakan menurut UUD tersebut (seperti adanya MPR dan DPR) memang menuntut adanya lembaga Pemilu. Di sinilah terlihat urgensi Pemilu sebagai konsekuensi logis dari paham kedaulatan mkyat seperti yang, minimal, dimuat di dalam alinea IV Pembukaan dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Alasan lain mengapa wawasan konstitusional di bawah UUD 1945 dikatakan mengenal lembaga Pemilu. yaitu bahwa menurut UUD hukum dasar yang berlaku bukan hanya yang tertulis (UUD), tetapi juga yang tidak tertulis (konvensi). Schingga selain logika demokrasi perwakilan, posisi lembaga Pemilu dapat pula ditemukan di dalam konvensi sebagai bagian dari konstitusi. Dan, paling tidak, masih ada satu alasan lagl, yakni, dari pendekatan historis terjadinya UUD 1945. Seperti diketahui, di dalam ilmu hukum penafsiran historis merupakan salah satu cara untuk memahami maksud suatu aturan hukum. Untuk memahami UUD 1945, apakah Pemilu itu harus ada atau tidak, dapat juga dipelajari dari sejarah penyusunannya. Kita dapat mencari pengertian konteks historis UUD, di samping karena cara tafsir tersebut diterima secara teoretis dalam ilmu hukum, kita juga dapat mencatat bahwa UUD 1945 menyarankan kita untuk memahami konteks itu. Penjelasan (bagian umum, angka. I alinca ketika) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut:

*“Undang-Undang Dasar negara minapun tidak dapat dimengerti hanya dibaca teksnya raja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya UndangUndang Dasar dari suatu negara, kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan* juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibikin."

Berdasarkan ara penafsiran secara historis, kita dapat mencari lembaga Pemilu itu dalam sejarah persidangan BPUPKI. Di sini penulis dapat mengambil contoh ketika Soekarno mengusulkan dasar negara Pancasila terutama ketika menguraikan sila kerakyatan, pada tanggal 1 Juni 1945 ia sudah menyebut-nyebut tentang pemilihan wakil-wakil rakyat itu. Ia antara lain dengan bersemangat mengatakan sebagai berikut:

*“Saya yakin syarat mutlak lintuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan... Jikalau memang kita rakyat Islam, marilah kita bekerja sehebat-hebatnya, agar supaya sebagian yang terbesar daripada kursi-kursi Badan Perwakilan Rakyat yang kita adakan, diduduki oleh utusan-utus in Islam...Kalau misalnya orang Kristen ingin bahwa tiaptiap letter di dalam peraturan-peraturan Negara Indonesia menurut Injil, bekerjalah mati-matian, agar supaya sebagian besar utusan-utusan yang masuk badan perwaki*lan Indonesia ialah orang Kristen.)”

Bahwa di dalam sejarah persidangan BPUPKI Soekamo pernah berbicara seperti itu, berarti sejak awal sudah ada pemikiran tentang "lembaga Pemilu" di kalangan para pendiri negara Republik Indonesia, Seruan Soekarno agar "bekerja sehebat-hebatnya" bagi orang-orang Islam dan "bekerja mati-matian" bagi orang-orang Kristen untuk berkompetisi mengirim wakil sebanyak-banyaknya di lembaga perwakilan, berarti bekerja keras dan mati-matian untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya di dalam Pemilu. Dengan demikian, baik didekati dari logika demokrasi dan cakupan konvensi maupun didekati dari sudut penafsiran historis, maka lembaga Pemilu merupakan tuntutan konstitusi. Dengan kata lain, lembaga Pemilu merupakan bagian inheren dari wawasan konstitusional ketatanegaraan di Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Berbeda dengan UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 memuat tentang Pemilu secara eksplisit. Konstitusi RIS memuat hal tersebut dalam Pasal 34, sedangkan UUDS 1950 memuatnya dalam Pasal 35, Pasal 57 dan Pasal 135 (2) yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

Pasal 34 Konstitusi RIS:

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

Pasal 35 UUDS 1950:

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

Pasal 57 UUDS 1950:

"Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan meTurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang,"

Pasal 135 ayat (2) UUDS 1950.

"Anggota-anggota konstituante dipilih oleh warga negara Indonesia dengan dasar umum dan dengan cara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."

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.

1. Peristiwa 17 Oktober 1952 dan UU Pemilu

Saling lempar "pingpong' rencana Pemilu akhirnya terhenti dan mengkristal menjadi UU Pemilu setelah terjadi peristiwa 17 Oktober 1952 yang terkenal itu. Peristiwa ini merupakan puncak dari perlawanan Angkatan Perang (sekarang ABRI) terhadap parlemen yang dianggap terlalu banyak mencampuri "urusan dapur" Angkatan Perang. Peristiwa ini sebenarnya berasal dari program penghematan pemerintah dalam Kabinet Wilopo.

Keadaan ekonomi yang suram pada waktu itu menyebabkan pemerintah (Kabinet) Wilopo mencanangkan program penghematan, rasionalisasi sistem kepegawaian sipil maupun militer. Dalam program itu direncanakan 60.000 tentara dan 30.000 polisi akan dipensiunkan. Reorganisasi untuk tentara dan langkah-langkah lain yang terkait dengan itu, seperti sistem pendidikan kembali bagi tentara dan pemindahan bagi panglima dari satu tempat ke tempat lain, telah menimbulkan ketidakpuasan di kalangan tentara. Sistem pendidikan kembali itu misalnya akan menyebabkan tersudutnya tentara yang berasal dari Peta dan menguntungkan mereka yang berpendidikan lebih tinggi. Ketidaktenangan di kalangan tentara semakin merebak ketika pada pertengahan 1952, ada keputusan untuk memensiunkan 80.000 tentara dari 200.000 orang yang ada ketika itu.

Sementara itu, Presiden Soekamo sendiri merasakan pengaruhnya di kalangan tentara semakin berkurang dengan adanya pemindahan di lingkungan tentara, Kolonel Bambang Supeno yang memimpin Akademi Chandradimuka di Bandung (sebuah akademi yang akan ditutup oleh tentara, tetapi ditentang oleh Soekarno) menuntut Soekarno agar Kolonel Nasution diganti. Beberapa panglima dikumpulkan tanda tangannya oleh Supeno untuk mendapatkan dukungan. Simatupang melakukan counteraksi mengadakan pertemuan Pangdam untuk meminta pertanggungjawabxan Supeno atas tindakan-tindakannya.

Atas tindakan Simatupang, Supeno marah dan membuat surat kepada perdana menteri dan menteri pertahanan yang berisi pernyataan tidak percaya lagi kepada para atasannya. Surat Supeno ini memancing keterlibatan parlemen di kalangan tentara. Dalam parlemen muncul tiga mosi yang isinya "menuntut agar dilakukan peninjauan kembali terhadap organisasi dalam pimpinan tentara", 119 Pada tanggal 16 Oktober 1952, DPRS menerima salah satu dari tiga mosi tersebut, yakni "mosi Manai Sophiaan." Mosi yang didukung oleh PNI, PSII, dan NU ini berisi tuntutan agar diadakan peninjauan kembali kepemimpinan organisasi kementerian Pertahanan dan Angkatan Perang 10 Menteri pertahanan dan militer menganggap mosi itu terlalu jauh mencampuri urusan eksekutif, sehingga terjadilah ketegangan antara militer dan parlemen serta antara militer dan Soekarno (karena Soekarno secara diam-diam turut mendorong diterimanya mosi itu).

Rapat panglima militer di Jakarta memutuskan membuat pemyataan kepada presiden dan kepada umum. Disebutkan dalam keputusan itu, bahwa "melalui saluran-saluran intel dan pribadi-pribadi diusahakan pernyataanpemyataan dan aksi-aksi masyarakat." Usaha "pernyataan" dan "aksi" masyarakat itu pada tanggal 17 Oktober 1952 meledakkan demonstrasi menuntut pembubaran parlemen (DPRS) dan Pemilu segera diselenggarakan.

Di samping membawa spanduk-spanduk antiparlemen dan antikabinet sekelompok demonstran yang memakai ikat kepala merah memasuki gedung parlemen dan mengobrak-abrik kursi, melempar botol-botol sehingga ruangan menjadi kacau balau. Kemudian ribuan demonstran menuju istana Presiden Soekarno untuk menyampaikan tuntutannya. Soekarno

"Pertama, Bapak tidak mau berbuat sebagai diktator. Kita telah berjuang puluhan tahun sampal 1945, sampai sekarang ... Kedua, yang menghadap sekarang ini hanya sebagian dari rakyat Jakarta, sedangkan rakyat Indonesia terdiri rakyat di lain-lain daerah juga ... Ketiga, "kita sebagai negara demokrasi perlu alat demokrasi, yaitu suatu parlemen... Parlemen yang sempurna jalah hasil pemilihan rakyat sendiri. Insya Allah kita akan mengadakan lekas-lekas Undang-Undang Pemilihan Umumi, agar mempunyai parlemen yang sempuma. Tetapi lekas-lckas ini bukan berarti besok atau lusa atau minggu depan... Kita akan bekerja keras. Pemilihan umum dapat dijalankan dengan baik, kalau ada organisasi-organisasi dan partai-partai di daerah.”

Peristiwa 17 Oktober yang sering disebut "Pemberontakan Setengah Hati" itu memperlihatkan dengan jelas adanya konfrontasi terbuka dari tentara terhadap DPR. Tentara menuntut pembubaran DPRS, tetapi Soekarno menolak, sebab meskipun menurut UUDS 1950 presiden dapat membubarkan parlemen,199 tapi dalam tempo 30 hari setelah pembubaran itu harus dibentuk parlemen baru sehingga dalam waktu singkat harus diselenggarakan Pemilu.

Kabinet Wilopo pada tanggal 21 Oktober 1952 dapat menyelamatkan muka dari peristiwa 17 Oktober, ketika memutuskan secara resmi untuk mempercepat pemilihan bagi anggota konstituante dan DPR. Kemudian pada tanggal 25 November 1952 kabinet itu menyampaikan sebuah rancangan UU Pemilu kepada parlemen yang oleh parlemen segera dibahas. Setelah pembahasan yang mendalam, pada tanggal 4 April 1953, rancangan itu diterima menjadi UU dan diundangkan dengan resmi sebagai UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam kaitan ini Feith menyatakan peristiwa 17 Oktober telah mengakhiri "pingpong" antara kabinet dan parlemen. *"After October 17 early elections" was a political symbol to which all parties were obliged to acco*rd respect.

Demikianlah, rancangan UU Pemilu telah dipersiapkan dan disahkan dalam Kabinet Wilopo, namun bukan Kabinet Wilopo yang berkesempatan menyelenggarakan Pemilu itu sebab tidak lama setelah itu kabinet Wilopo pun jatuh. Bahkan kabinet berikutnya, Ali Sastroamidjojo I, hanya sempat menyelenggarakan persiapan untuk Pemilu, tetapi tidak sempat membawa Indonesia memasuki Pemilu karena kabinet All I harus meletakkan surat kepercayaan dalam waktu singkat. Pemilu baru dapat benar-benar dilaksanakan pada masa Kabinet Burhanuddin Harahap, tepatnya tahun 1955. Itu pun masih disertai isu Burhanuddin memperlambat Pemilu agar kabinetnya bertahan lama, las

1. UU No. 7 Tahun 1953
2. Cakupan Isi

UU No. 7 Tahun 1953 yang biasa dan bisa disebut dengan UU Pemilu mencakup electoral laws dan pengaturan electoral process. Dalam menilai bekerjanya sistem Pemilu, biasanya orang Indonesia sering mencampuradukkan antara electoral laws dan electoral process. 13 Sehingga sering kali masalah yang sebenarnya terjadi pada electoral process tetapi persoalannya dialihkan ke electoral laws. Electoral laws adalah sistem pemilihan dan perangkat peraturan yang menata bagaimana Pemilu dijalankan serta bagaimana distribusi hasil Pemilu itu. Douglas Rae mengatakan electoral laws sebagai berikut:

*those which govern the processes by which electoral preferences are articulated 15 votes are translated into distributions of governmental authority (typically parliamentary stats) among competing political parties. "*

Sedangkan electoral process adalah mekanisme yang dijalankan dalam Pemilu seperti pencalonan, kampanye, cara penghitungan, penentuan hasil, dan sebagainya. UU No. 7 Tahun 1953 secara rindi mengatur sistem Pemilu dan pedoman mekanisme Pemilu yang mencakup electoral laws dan peraturan electoral process. UU ini mengatur dengan sangat rinci sehingga tidak memberikan peluang yang terlalu banyak terhadap pemerintah untuk membuat interpretasi (berdasarkan delegasi perundang-undangan) terutama atas hal-hal yang bukan sekadar teknis. UU ini terdiri atas empat bagian, 16 bab, dan 139 pasal yang beberapa bab di antaranya dipecah-pecah lagi ke dalam beberapa subbab. Kerangka muatan UU tersebut dapat dilihat dari ikhtisar sebagai berikut:

Ikhtisar muatan UU No. 7 Tahun 1953:

Bagian I tentang Pemilihan anggota konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, mencakup sebelas Bab, yaitu:

Bab I tentang Hak pilih (4 pasal).

Bab II tentang Daftar pemilih (10 pasal).

Bab III tentang Daerah pemilihan dan daerah pemungutan suara (2 pasal). Bab IV tentang Badan-badan penyelenggara pemilihan (13 pasal).

Bab V tentang Jumlah penduduk warga negara Indonesia, penetapa jumlah anggota untuk seluruh Indonesia dan untuk masing masing daerah pemilihan (16 pasal).

Bab VI tentang Pencalonan (25 pasal).

Bab VII tentang Daftar calon (8 pasal).

Bab VIII tentang Pemungutan suara dan penghitungan suara (17 pasal).

Bab IX tentang Penetapan hasil pemilihan (17 pasal).

Bab X tentang Pengumuman hasil pemilihan dan pemberitahuan kepada

pemilih (3 pasal).

Bab XI tentang Penggantian (3 pasal).

Bagian II tentang Keanggotaan, yang memuat 5 Bab, yaitu:

Bab XII tentang Permulaan keanggotaan (6 pasal).

Bab XIII tentang Jabatan-jabatan yang tidak dirangkap dengan keanggo

taan (1 pasal).

Bab XIV tentang Berhentinya keanggotaan (2 pasal).

Bagian III memuat 1 Bab, yaitu:

Bab XV tentang Pasal-pasal pidana (17 pasal).

Bagian IV, memuat 1 Bab, yaitu: Bab XVI tentang Pasal-pasal penutup dan peralihan (10 pasal).

1. Subjek Pemilihan

Pemilu menurut UU No. 7 Tahun 1950 diselenggarakan untuk memilih anggota konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Hak memilih diberikan kepada seluruh warga negara Indonesia yang sudah berumur 18 tahun atau yang sudah kawin (Pasal 1 ayat (1)).1. Yang tidak diperkenankan memilih hanyalah mereka yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih, 12 dicabut hak pilihnya atas putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. sedang menjalani hukuman penjara, serta nyata-nyata terganggu ingatannya (Pasal 2). Anggota ABRI mempunyai hak pilih seperti warga negara lainnya, tetapi penggunaan hak suaranya dimungkinkan dilakukan pada hari lain (uienyusul) apabila pada jadwal yang ditentukan sedang menjalankan tugas operasi atau tugas biasa di luar tempat kedudukannya (Pasal 3).

Jumlah anggota konstituante yang dipilih didasarkan hasil pembagian jumlah warga negara Indonesia dengan 150.000. Sedangkan untuk anggota DPR berdasarkan atas hasil pembagian jumlah warga negara Indonesia dengan 300.000. Dengan demikian, harga untuk setiap kursi di konstituante adalah 150.000 perolehan suara dan untuk setiap kursi di DPR adalah 300.000 perolehan suara (Pasal 32 (1) dan Pasal 33). Jika jumlah pemilih ternyata tidak memungkinkan untuk menghasilkan 6 kursi konstituante dan 3 kursi DPR untuk suatu daerah pemilihan, maka jumlah anggota dibulatkan menjadi 6 untuk konstituante dan 3 untuk DPR (Pasal 32 (2) dan 33).

Yang dapat mencalonkan diri atau dipilih dalam Pemilu adalah orang perorangan (calon perseorangan) atau calon secara kelompok (calon kumpulan (Pasal 36)). Ikut sertanya partai di dalam Pemilu dapat tercakup dalam pengertian calon kumpulan ini. Nama-nama yang dicantumkan di dalam daftar kumpulan calon tidak boleh melebihi jumlah anggota konstituante atau DPR yang boleh dipilih dalam daerah pemilihan yang bersangkutan, ditambah sebanyak jumlah anggota yang sudah ditetapkan, dengan catatan, tambahan itu tetap tidak boleh melebihi jumlah 20 orang (Pasal 30). Menurut Pasal 45 ayat (2) seseorang yang dicalonkan tetap didaftar di dalam pencalonan meskipun yang bersangkutan belum masuk dalam daftar pemilih

1. Sistem Pemilihan

UU No. 7 Tahun 1953 menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional representation) dengan sistem daftar dan sisa suara terbanyak. Hal ini bisa dilihat dari ketentuan cara penetapan jumlah anggota konstituante dan DPR untuk setiap daerah pemilihan (adanya sejumlah dukungan suara minimal tertentu untuk mendapat satu kursi), syarat dan cara pencalonan, serta cara pembagian kursi sisa (Pasal 15, 32, 33, 36, 37). Penetapan sistem proporsional atau perwakilan berimbang memang lebih tepat diterapkan di Indonesia bila dibandingkan dengan sistem sistem lainnya. Seperti diketahui, ada dua sistem Pemilu yang sangat umum dikenal, yakni sistem proporsional dan sistem distrik, tetapi sebenarnya ada satu sistem lagi (yang jarang dibahas atau diterapkan) yakni sistem mayoritas.

Para ahli ilmu politik melihat adanya hubungan antara sistem kepartalan dan sistem Pemilu. Sistem proporsional biasanya diterapkan dalam sistem multipartai, sedangkan sistem distrik biasanya dianggap cocok untuk sistem dua partai. Grum menyimpulkan sistem pemilihan merupakan faktor penting yang menentukan tipe sistem kepartaian. Sistem Pemilu di Indonesia dalam hubungannya dengan sistem kepartalan pada Pemilu 1955 (berdasarkan Mi No. 7 Tahun 1953) dapat dilihat 'posisinya' dalam kerangka tori sistem pemilihan.

Ada tiga sistem pemilihan yang dapat dipergunakan di berbagai negara demokrasi, yaitu sistem mayoritas, sistem pluralitas dan sistem proporsional. Pada sistem mayoritas sebuah kontestan dinyatakan menang bilamana mampu mengalahkan lawan-lawannya dengan memperoleh suara yang tidak dapat ditantang oleh kontestan lainnya, meskipun misalnya keseluruhan suara semua kontestan lawannya digabungkan. Kondisi mayoritas bagi pemenang berarti bahwa besarnya suara yang diperoleh tidak dapat dilawan oleh kombinasi suara-suara yang berhasil dihimpun kontestan lain sehingga kondisi mayoritas itu dapat dirumuskan sebagai tx > tb + te... tn). Sistem mayoritas ini jarang dipraktikkan kecuali di Australia untuk pemilihan anggota DPR dan di Amerika Serikat untuk primary elections (pemilihan pendahuluan)!!

Pada sistem pluralitas yang biasanya disebut sebagai sistem distrik), seluruh wilayah negara dibagi-bagi dalam jumlah distrik (sesuai dengan banyaknya kursi yang diperebutkan). Untuk sebuah distrik hanya diperebutkan satu kursi di lembaga perwakilan. Dalam sistem ini, untuk tampil sebagai pemenang partai-partai yang bersaing hanya dituntut untuk memperoleh suara lebih banyak daripada saingan tanpa ada ketentuan minimal berapa selisih yang harus diraih. Kursi lembaga perwakilan di suatu distrik diperoleh oleh partai yang mendapat suara terbanyak. Sedangkan suara-suara yang diperoleh partai-partai lain (kendati jika dijumlah akan ternyata lebih besar dari perolehan partai pemenang) akan terbuang atau tidak mempunyai wakil. Dalam sistem distrik terdapat konsekuensi atau kecenderungan terjadinya over-representation atau uider-representation. Overrepresentation adalah perolehan kursi di DPR oleh suatu partai pemenang yang sebenarnya lebih besar daripada suara yang diperolehnya. Sedangkan under-représentation adalah keadaan yang menunjukkan perolehan kursi oleh suatu partai di lembaga perwakilan yang lebih kecil daripada proporsi perolehan suara pada tingkat nasional.

Konsekuensi 'over' dan 'under representation itu maka sejumlah ilmuwan dan politisi merasa keberatan dengan sistem distrik (single member district/plurality types). John Stuart Mill misalnya menyatakan keberatannya karena dua alasan. Pertama, perwakilan diperuntukkan secara proporsional bagi seluruh suara di setiap daerah pemilihan, tidak hanya untuk dua partai besar saja, tetapi juga bagi kelompok-kelompok minoritas yang ada. Kedu, tidak seorang pun di antara pemilih yang rela diwakili oleh wakil yang tidak ia pilih. Oleh karena itu, pada dekade awal abad ke-20 banyak negara menerapkan sistem perwakilan proporsional/berimbang (proportional representation).

Sistem perwakilan berimbang (proporsional) berdasarkan pada gagasan bahwa jumlah kursi yang diperolch oleh suatu kontestan pemilihan adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan. Sebab setiap kursi bisa diraih dengan jumlah perolehan suara tertentu. Untuk keperluan itu ditentukan sejumlah suara tertentu sebagai harga atas sebuah kursi perwakilan. Misalnya setiap 300.000 suara yang diperoleh suatu partai akan diperoleh satu kursi. Sehingga partai yang mendapat suara 900.000 berarti memperoleh 3 kursi di lembaga perwakilan.

Dalam kaitannya dengan sistem kepártaian, pemilihan dengan sistem distrik cocok dengan sistem dua partai. Sedangkan sistem perwakilan berimbang lebih sesuai dengan sistem multipartai. Tentang sistem distrik, Key mengataloin bahwa ada dua partai yang mampu bersaing karena partai ketiga selalu ditakdirkan untuk kalah, kecuali bila partai ketiga itu dapat menyerap anggota-anggota dari salah satu partai utama. Jika itu terjadi, berarti partai ketiga tersebut menjadi salah satu dari dua partai utama tadi.

Karena partai-partai kecil tidak mungkin berkembang dalam kondisi pasti kalah", maka sistem distrik mendorong terjadinya Integrasi partai kecil ke dalam partai besar. Dengan demikian, sistem distrik cenderung mendorong tampilnya dua partai besar. Sebaliknya sistem perwakilan berimbang dapat mendorong timbulnya banyak partai karena partai-partai kecil sekalipun dapat memperoleh kursi lembaga perwakilan tanpa harus mengalahkan partai-partai lain, dengan hanya cukup meraih suara minimal tertentu yang dijadikan "harga' untuk setiap kursi. Jadi di dalam sistemi perwakilan berimbang tidak ada kendala bagi partai-partai kecil, sebaliknya ada kemudahan untuk meraih kursi di lembaga perwakilan. 19 Betapapun, sistemi distrik dan sistem perwakilan proporsional itu mempunyai kelebihan dan kekurangannya.