

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. KONSEP DEMOKRASI

“Dalam praktik politik, demokrasi itu dipilih sebagai sistem politik oleh lebih dari dua pertiga negara yang ada di dunia. Alasannya, demokrasi terpaksa dipilih karena ia merupakan yang paling sedikit jeleknya di antara sistem-sistem lain yang sama-sama jelek.”¹

Berbicara tentang pemilu tentu tidak terlepas dari penyebab diadakannya pemilu itu, yakni aktualisasi dari prinsip dan nilai-nilai demokrasi. Maksudnya bahwa kedua hal ini adalah identik, karena pemilu itu ialah salah satu wujud nyata dari keberadaan sistem demokrasi.

Konsep demokrasi juga menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik, hal ini disebabkan karena demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara modern.² Selanjutnya demokrasi juga merupakan prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lainnya.³

¹. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, *Op. Cit.* hlm.412.

². Muliandyah A Ways, 2015, *Political, Ilmu politik, Demokrasi, Partai Politik dan Welfare State*, Yogyakarta, Buku Litera, hlm. 26-27.

³. *Ibid.*

Kalau berbicara mengenai demokrasi maka yang didapat tentu tidak sedikit pembahasannya, baik dari pengertian, sejarah dan sebagainya. Hal ini karena setiap pakar baik dari kalangan akademisi, pemerintahan, juga para peneliti-peneliti tentang demokrasi itu kesemuanya punya pendapat yang berbeda-beda akan hal ini (sedikit perbedaan saja, bisa dari kalimat maupun per kata) namun tetap pada satu tujuan yang sama yakni mengenai kedaulatan rakyat (kekuasaan ada di rakyat). Namun masih tetap pada hakikat atau esensi dari demokrasi itu.

Sebagaimana diatas bahwa demokrasi mempunyai arti yang sangat luas yang telah dikemukakan oleh banyak pakar, baik pakar hukum, politik maupun ahli pemerintahan. Namun disini penulis mencoba hanya menguraikan beberapa gagasan tentang demokrasi. Yang populer adalah arti demokrasi. Secara bahasa, demokrasi dipilah menjadi dua kata, *Demos* yang berarti rakyat dan *Kratos/Kratein* yang berarti kekuasaan/berkuasa.⁴ Jadi “*Demos-Cratein*” atau demokrasi adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya, kedaulatan di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat.⁵ Maksud dari hal ini adalah mengenai kedaulatan rakyat, dan rakyatlah yang berdaulat. Dan kedaulatan ini dipraktekkan melalui perwakilan, karena di negara ini yang menjalankan kedaulatan rakyat itu ialah melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat (DPR) atau yang disebut Parlemen.

⁴ . Miriam Budiarto, 2001, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm.50.

⁵ . Inu Kencana Syafie, 2013, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung, PT Refika Aditama, hlm.129.

Ada berbagai macam istilah dan model demokrasi, ada demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.⁶ Demokrasi seperti konsep ini jualah yang erat kaitannya dengan pelaksanaan pemilu. Bagaimana rakyat bisa bebas terhadap segala aspek mengenai penentuan pilihannya. Selain daripada pemenuhan aspirasi atau hak-hak setiap orang, hal ini juga merupakan suatu bukti bahwa, rakyat juga bisa dibidang berkuasa dan merdeka terhadap keinginannya mengenai memilih dalam proses pemilu itu.

Berikut diuraikan beberapa pengertian mengenai demokrasi oleh beberapa pakar seperti berikut:⁷

1. Sidney Hook, Demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan atas kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
2. Amien Rais yang menyatakan adanya 10 kriteria yaitu (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan, (2) persamaan di depan hukum, (3) distribusi pendapatan secara adil, (4) kesempatan pendidikan yang sama, (5) empat macam kebebasan yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persuratkabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama, (6) ketersediaan dan keterbukaan informasi, (7) mengindahkan fatsoen (tata krama politik), (8) kebebasan individu, (9) semangat kerjasama dan (10) hak untuk protes.
3. Kemudian pendapat Alfian, yang mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah system politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus. Dengan demikian demokrasi memberikan peluang bagi perbedaan pendapat, persaingan dan pertentangan di antara individu, kelompok atau di antara keduanya, diantara individu dengan pemerintah dan diantara lembaga-lembaga pemerintahan sendiri. Namun demokrasi mensyaratkan bahwa segenap konflik itu berada dalam tingkatan yang

⁶. Miriam Budiarjo, *Loc. Cit.*

⁷. Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm.35, 36, 37.

tidak menghancurkan sistem politik. Sistem politik disebut demokrasi jika ia berkemampuan membangun mekanisme dan prosedur yang mengatur dan menyalurkan konflik menjadi konsensus.

4. Affan Gaffar, yang memaknai demokrasi dalam dua bentuk yakni normatif dan empiris (demokrasi normative dan demokrasi empiric). Normatif berarti demokrasi yang secara ideal dilakukan oleh sebuah negara. Sedangkan empiris itu adalah demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.
5. Sri Soemantri M, juga membagi demokrasi dalam dua arti. Demokrasi itu dapat dilihat dari dua segi, demokrasi dalam arti formal dan demokrasi dalam arti materiil. Demokrasi dalam arti materiil adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Demokrasi formil adalah cara melaksanakan demokrasi itu sendiri. Ada dua cara yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan.
6. Melvin J Urofsky, yang dalam tulisannya yang berjudul 'Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi', Beliau mengatakan bahwa demokrasi adalah sesuatu yang berat, bahkan mungkin bentuk pemerintahan yang paling rumit dan sulit. Banyak ketegangan dan pertentangan dan mensyaratkan ketekunan para penyelenggaranya agar bisa berhasil. Demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, tapi demi pertanggungjawaban: sebuah pemerintahan demokratis mungkin tidak bisa bertindak secepat pemerintahan diktator, namun sekali mengambil tindakan, bisa dipastikan adanya dukungan publik untuk langkah ini. Demokrasi bukanlah produk yang telah selesai melainkan sesuatu yang terus tumbuh dan berkembang.⁸

Pengertian demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln (Presiden Amerika yang ke 6), bahwasanya demokrasi itu adalah pemerintahan yang dari rakyat (*government from the people*), oleh rakyat (*by the people*), dan untuk rakyat (*for the people*). Di Indonesia sudah menganut banyak praktek berdemokrasi atau sistem demokrasi, tergantung pada setiap masa pemerintahan, yaitu dari masa demokrasi konstitusional sampai pada masa demokrasi reformasi yang sekarang ini lagi berjalan. Demokrasi reformasi itu kedaulatan rakyat dikembalikan. Meskipun dalam prakteknya banyak terjadi penyimpangan secara konstitusional

⁸. King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm.10.

dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945 terutama banyaknya pengurangan kekuasaan eksekutif dan bertambahnya kekuasaan legislatif. Sehingga sistem pemerintahannya adalah sistem presidensial quasi parlementer.⁹

Berdasarkan beberapa pengertian oleh para pakar tersebut dengan demikian bahwa demokrasi itu mempunyai arti dan juga nilai serta prinsip yang sangat penting untuk di adakan serta di terapkan di suatu negara. Karena nilai dan prinsip demokrasi yang baik akan mencerminkan pemerintahan yang baik pula. Adapun nilai-nilai suatu demokrasi dalam suatu negara itu ialah:

1. Untuk menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman, dan
6. Menjamin tegaknya keadilan.¹⁰

Kemudian daripada itu mengenai prinsip demokrasi, Inu Kencana mengungkapkan ada 20 prinsip-prinsip demokrasi seperti berikut:

1. Adanya Pembagian kekuasaan.
2. Adanya pemilihan umum yang bebas.
3. Adanya manajemen yang terbuka.
4. Adanya kebebasan individu.
5. Adanya peradilan yang bebas.
6. Adanya pengakuan hak minoritas.
7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum.
8. Adanya pers yang bebas.
9. Adanya beberapa partai politik.
10. Adanya musyawarah.
11. Adanya persetujuan.
12. Adanya pemerintahan yang konstitusional.
13. Adanya ketentuan tentang pendemokrasian.
14. Adanya pengawasan terhadap administrasi negara.

⁹. Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih. *Op. Cit.* hlm.48.

¹⁰. Anwar C, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang, Intrans Publishing, hlm. 40.

15. Adanya perlindungan hak asasi.
16. Adanya pemerintahan yang mayoritas.
17. Adanya persaingan keahlian.
18. Adanya mekanisme politik.
19. Adanya kebebasan kebijaksanaan negara.
20. Adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah.¹¹

Demokrasi menjadi suatu keniscayaan yang pada hakikatnya membawa dampak-dampak baik terhadap keberlangsungan pemerintahan suatu negara. Yakni demokrasi yang seharusnya dan sebenarnya. Presiden pertama Soekarno pernah mengatakan pada pidato lahirnya pancasila, Beliau berkata kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.¹²

Selanjutnya Soekarno yang dalam majalah “Pikiran Rakyat” majalah yang populer pada masa itu yang juga dipimpin oleh soekarno. Mengatakan bahwa “Sosio-demokrasi bukanlah demokrasi ala Revolutive Perancis, bukan demokrasi ala Amerika, ala Inggris, ala Nederland, ala jerman, dan lain-lain., tetapi adalah demokrasi sejati yang mencari keberesan politik dan ekonomi, keberesan negeri dan keberesan rezeki. Sosio-demokrasi adalah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.”¹³

¹¹. Inu Kencana Syafie, *Op. Cit.* hlm.136,137,138.

¹². Anwar C, *Op Cit.* hlm.41-42.

¹³. *Ibid.*, hlm.41.

B. PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Negara Indonesia merupakan negara dengan konstitusinya atau sistem pemerintahannya berasaskan demokrasi atau negara dengan paham demokrasi, bisa dilihat dari UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (2) bahwa rakyatlah yang berdaulat dan dijalankan harus berdasarkan Undang-Undang Dasar, sehingga ada pemilu, maupun adanya atau dibentuknya lembaga-lembaga yang merepresentasikan kekuasaan rakyat tersebut. Yang kekuasaannya dibatasi oleh undang-undang. Seperti diungkapkan oleh Mahfud MD, bahwa dalam hubungannya dengan pembagian kekuasaan kedalam berbagai lembaga, maka dapatlah dikatakan, bahwa adanya kekuasaan yang dibagi-bagikan menurut fungsi, wewenang dan kedudukan di dalam satu negara menunjukkan bahwa negara tersebut menganut paham demokrasi, bukan negara monarki atau pemerintahan diktator.¹⁴

“Demokrasi tidak muncul di suatu Negara tanpa sebab. Demokrasi muncul dan berkembang melalui pikiran dan perjuangan individu, kelompok dan aktor-aktor sosial. Ia lahir dan berkembang dalam dialektika kekuasaan yang panjang, sepanjang sejarah kehidupan Politik Negara dari waktu ke waktu.”¹⁵

Perkembangan demokrasi di Indonesia sudah mengalami banyak perubahan dan perkembangan dari sejak awal negara ini merdeka hingga saat sekarang. Demokrasi berkembang disesuaikan dengan kondisi politik dan pemimpin saat itu. “Perkembangan demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi politik yang terjadi. Banyak peristiwa yang

¹⁴. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, PT Rineka Cipta, hlm.83.

¹⁵. Suparman Marzuki, *Op. Cit.* hlm.14.

memberikan gambaran bahwa demokrasi di Indonesia ditentukan dan dipengaruhi oleh situasi dan kondisi perpolitikan. Hal ini berlangsung sejak jaman orde lama, orde baru, dan reformasi sampai sekarang”.¹⁶

Kalau dilihat dari perkembangannya, demokrasi di Indonesia sejauh ini ada empat masa atau periode antara lain:

1. Masa Republik Indonesia I, yaitu sejak tahun 1945-1959 yang dikenal dengan sistem demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peran parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer.¹⁷ Pada masa ini negara Indonesia masih berkiblat pada demokrasi liberal yang multi partai, sehingga kekuatan partai sangat menonjol tanpa ada intervensi dari presiden, walaupun presidennya Soekarno pada saat itu, namun presiden tidak memiliki kekuasaan riil, kecuali menunjuk para formatur untuk membentuk kabinet-kabinet baru.¹⁸ Sebenarnya ciri khas dari demokrasi konstitusional itu demokrasi yang pemerintahannya berjalan sesuai dan berdasar atas konstitusi, sehingga pemerintah tidak bisa bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya karena segala kewenangannya dibatasi oleh konstitusi.¹⁹
2. Masa Republik Indonesia II, di tahun 1959-1966 yaitu pada masa demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formil merupakan landasannya, dan

¹⁶. Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm.47.

¹⁷ Miriam Budiarto, *Op. Cit.* hlm.69.

¹⁸. Muliansyah A Ways, *Op. Cit.* hlm.63.

¹⁹. Miriam Budiarto, *Op. Cit.* hlm.52.

menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.²⁰ Demokrasi terpimpin ini berawal dari berlakunya dekrit presiden 5 juli 1959 yaitu keputusan presiden RI No. 75/1959 yang dengan tujuan “ untuk menyelesaikan masalah negara yang semakin tidak menentu dan untuk menyelamatkan negara.”²¹

3. Masa Republik Indonesia III, yang berawal pada tahun 1966 kemudian berakhir menjelang reformasi yakni tahun 1998. Masa ini “merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensiil dan pelaksanaan UUD 1945, GBHN dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Atau juga disebut Demokrasi Orde Baru.”²² Demokrasi orde baru ini juga disebut demokrasi pancasila.
4. Masa Republik Indonesia IV, ini disebut masa demokrasi reformasi, masa demokrasi reformasi ini mulai pada tahun 1998 sampai sekarang. Demokrasi yang diterapkan Negara kita pada era reformasi ini adalah demokrasi Pancasila, tentu saja dengan karakteristik yang berbeda dengan orde baru dan sedikit mirip dengan demokrasi parlementer tahun 1950-1959. Pertama, Pemilu yang dilaksanakan (1999-2004) jauh lebih demokratis dari yang sebelumnya. Kedua, rotasi kekuasaan dilaksanakan dari mulai pemerintahan pusat sampai pada tingkat desa. Ketiga, pola rekrutmen politik untuk pengisian jabatan politik dilakukan secara terbuka. Keempat, sebagian besar hak dasar bisa terjamin seperti adanya

²⁰. *Ibid*, hlm.69.

²¹. Muliansyah A Ways, *Op. Cit.* hlm.68.

²². Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih. *Op. Cit.* hlm.48.

kebebasan menyatakan pendapat.²³ Pada era reformasi ini ada amandemen terhadap UUD 1945 yang ketentuannya menambah kekuasaan dari legislatif serta mengurangi kekuasaan eksekutif. Sehingga sistem pemerintahannya adalah sistem presidensial quasi parlementer.²⁴

Oleh karenanya maka demokrasi itu sangatlah penting untuk diterapkan di sebuah negara yang menginginkan sistem pemerintahannya terus berkembang maju. Demokrasi juga mutlak dibutuhkan karena negara kebangsaan dibangun dari berbagai ikatan primordial yang semua aspirasinya harus diintegrasikan secara demokratis.²⁵ Maka demokrasi ini disalurkan dengan adanya pemilu atau pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu secara jujur dan adil, juga adanya *checks and balances* antar poros-poros kekuasaan.

C. PEMILIHAN UMUM (PEMILU)

1. Pengertian Pemilu

Pemilu kalau diartikan secara umum oleh masyarakat pada umumnya bahwa pemilu itu ialah suatu atau sebuah proses untuk mengeluarkan hak suara untuk memilih para pemimpin atau wakil-wakil masyarakat yang nantinya akan memimpin masyarakat tersebut atau memimpin suatu negara untuk menjalankan pemerintahan, dan yang mendapat suara terbanyaklah yang nantinya akan menjadi yang terpilih atau pemenang.

²³ .Lihat "Perkembangan Demokrasi di Indonesia", dalam <https://tifiacerdikia.wordpress.com/lecture/lecture-1/ilmu-kewarganegaraan/perkembangan-demokrasi-di-indonesia/> diakses tanggal 1 Desember 2016.

²⁴ .Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih. *Loc. Cit.*

²⁵ . Mahfud MD, Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, *Op. Cit.* hlm.35.

Para wakil-wakil rakyatlah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, karena para wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat, dan tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Supaya betul-betul bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat yakni melalui pemilihan umum (*general election*) itu.²⁶

Diadakan serta diberlakukannya suatu proses pemilu dengan sistemnya yang dirasa sangat mengedepankan kepentingan dan kebaikan rakyat di dalam suatu negara, inilah yang menjadi harapan semua orang. Pemilu juga dilaksanakan untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur (kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif) maka mekanisme pemilihan umum sangat diperlukan yang dilaksanakan atau diselenggarakan secara berkala sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang betul-betul mengabdikan kepada kepentingan rakyat banyak dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Dengan sistem inilah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya.²⁷ Sebelum berbicara mengenai sistemnya, yang lebih dulu dibahas disini adalah apa itu pemilu (pengertian yang sebenarnya) dan sebagainya.

Pemilu itu suatu wujud demokrasi, yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat guna menghasilkan suatu pemerintahan negara yang baik dan demokratis. Adapun pengertian pemilu menurut Undang-undang No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa dalam Pasal 1 ayat (1) di jelaskan pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang

²⁶. Jimly Asshiddiqie, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.414.

²⁷. *Ibid*, hlm.415,416.

diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun maksud dari ke enam asas diatas ialah berarti:²⁸

1. Langsung yang dimaksud ialah bahwasanya pemilu itu diselenggarakan dengan atau secara pribadi yang berarti, rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hatinya, tanpa perantara atau melalui siapapun dan tanpa tingkatan.
2. Umum berarti secara keseluruhan warga negara asalkan telah memenuhi persyaratan seperti yang ditentukan dalam Undang-undang misalkan sudah mencapai usia 17 tahun atau yang pernah/telah kawin/menikah berhak memilih dalam pemilihan umum. Begitupula halnya dengan peserta pemilu, kalau sudah berumur diatas 21 tahun maka berhak dipilih. Karena sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, maupun status sosial.
3. Bebas yang berarti semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan untuk terjun dalam proses pemilu seperti yang ditentukan dalam aturannya, bebas menentukan pilihannya tanpa ada paksaan dari luar atau siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warganegara dijamin

²⁸. Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih. *Op. Cit.* hlm.61-62.

keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4. Rahasia. Asas ini lebih diarahkan untuk pemilih, dimana setiap orang yang memilih akan dijaga dan dijamin kerahasiaannya sehingga tidak diketahui oleh siapapun atau pihak manapun, kecuali atas dasar kemauan si pemilih atau pemberi suara tersebut. Namun dengan ini juga maka asas rahasia tidak berlaku lagi.
5. Jujur yang berarti dalam proses pelaksanaan pemilu, penyelenggara/pelaksana, pemerintah, partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu, termasuk pemilih, atau pihak manapun yang kalau di adakan dalam peraturan perundangan, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Dan
6. Adil. Artinya setiap orang diberlakukan sama dalam hal ini pada proses berjalannya pemilu, setiap pemilih maupun partai politik peserta Pemilu semuanya mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Dari keenam asas diatas itu merupakan prinsip dasar dari suatu sistem pemilu yang baik. Sehingga hasil dari suatu pemilu itu ditentukan dari pelaksanaan sistem yang baik yang sudah ada. Sehingga betul-betul tercapai hasil yang memuaskan.

Adapun pengertian lain mengenai pemilu bahwasanya pemilu adalah peristiwa perhelatan rakyat yang diselenggarakan sebagai wujud pengakuan dan perwujudan hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-

hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan roda pemerintahan.²⁹

Seperti yang telah disebutkan diatas mengenai beberapa hal tentang pemilu yang bararti bahwa keberadaan suatu sistem pemilu di Indonesia ini sangatlah dibutuhkan. Mengingat bahwa di negara demokratis, pemilu adalah sumber utama untuk rekrutmen politisi dengan parpol sebagai sarana utama dalam pencalonan. Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara, seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Oleh karena itu, bisa dipahami jika banyak ilmuan politik yang menggunakan pemilu sebagai tolak ukur pelaksanaan demokrasi di suatu negara.³⁰

2. Sistem Pemilu

Sistem pemilu merupakan sistem atau metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara untuk memilih para wakil rakyat diantara mereka sendiri, dan untuk memudahkan proses berjalannya pemilu. Sistem pemilu itu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif.³¹

Adapun berbagai komponen-komponen atau bagian-bagian yang merupakan sistem tersendiri dalam melaksanakan pemilihan umum, antara lain:

²⁹, *Ibid*, hlm.67-68

³⁰. Nuruddin Hady, 2010, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi*, Malang, Setara Press, hlm.172

³¹. Luky Sandra Amalia “*et al.*”, 2016, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis, Proses dan Hasil*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm.12.

1. Sistem pemilihan.
2. Sistem pembagian daerah pemilihan.
3. Sistem hak pilih.
4. Sistem pencalonan.³²

Kemudian mengenai sistem yang dipakai untuk suatu proses pemilu menurut Mahfud MD dalam bukunya Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia itu pada umumnya ada dua sistem pokok dalam pemilu diantaranya:

1. “*Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memiliki seorang wakil), atau yang biasa disebut sistem distrik.
2. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memiliki beberapa wakil), biasa yang disebut dengan sistem perwakilan berimbang.”³³

Ada juga pendapat lain yang mungkin lebih luas cakupannya mengenai sistem pemilu namun tetap sama dengan pendapat diatas yaitu ada dua macam sistem pemilu diantaranya:

1. Sistem Pemilihan Mekanis, yang dalam sistem ini mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis. Rakyat dipandang sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, maupun komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis.³⁴ Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih dalam masing-

³². Lihat “Sistem Pemerintahan Indonesia” dalam <http://sistempemerintahan-indonesia.blogspot.co.id/2013/06/pemilu-di-indonesia-sistem.html> di akses tanggal 28 November 2016.

³³ Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Op. Cit.* hlm.76.

³⁴. Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, *Op. Cit.* hlm.422.

masing mengeluarkan satu suara di setiap pemilihan umum untuk satu lembaga perwakilan.³⁵

Dalam sistem ini pada prakteknya dapat dilakukan dengan dua cara yaitu sistem perwakilan distrik dan sistem perwakilan proporsional atau berimbang.

2. Sistem pemilihan Organisme, dalam sistem ini, menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup bersama-sama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), fungsi tertentu (ekonomi, industri) maupun lembaga-lembaga sosial seperti universitas.³⁶ Oleh persekutuan-persekutuan itulah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih. Dengan kata lain persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak untuk memilih (mengutus) para wakil-wakilnya untuk duduk di badan perwakilan rakyat (parlemen).³⁷

Sistem pemilihan mekanis dipraktekkan dengan dua cara yaitu sistem distrik dan sistem perwakilan berimbang atau proporsional.

1. Sistem distrik

Sistem distrik ditentukan atas kesatuan geografis dimana setiap geografis yang disebut distrik hanya memilih seorang wakil. Dalam sistem ini negara harus membagi sejumlah wilayahnya kedalam distrik-distrik, dan jumlah distrik itu sama dengan jumlah anggota yang duduk di parlemen.

Partai yang mendapat lebih banyak suara di setiap distrik akan menjadi

³⁵. Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm.70.

³⁶. Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

³⁷. *Ibid.*

pemenangnya sehingga berhak untuk duduk di kursi parlemen. Namun partai lain yang kalah (kalah jumlah suara) maka suara yang tersisa itu akan terbuang begitu saja karena kursi yang diperebutkan hanya satu sehingga tidak ada wakilnya di parlemen. Adapun negara-negara yang menggunakan sistem ini misalnya Amerika, Inggris, Kanada dan India.³⁸

Sistem distrik ini tidak saja selalu baik kalau akan diterapkan, sistem ini juga mempunyai sisi negatif maupun positif. Hal yang sangat wajar karena ada kelemahan atau kekurangannya juga akan ada kelebihanannya.

Berikut diuraikan kelemahan dan kelebihan atau kebaikan dari sistem distrik.

Kelemahannya ialah:

- a) Kurang memperhitungkan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi kalau anggota partai kecil dan golongan minoritas itu terpisah-pisah kedalam beberapa distrik. Maka sudah tentu partai kecil dan golongan minoritas akan sulit untuk mendapatkan wakilnya yang diharapkan terpilih. Dan sistem ini cenderung menguntungkan partai-partai besar.
- b) Kurang representatif dikarenakan partai atau calon yang kalah di satu distrik menjadi kehilangan suara-suara para pendukungnya. Hal ini karena tidak ada penggabungan suara sehingga para pendukung tersebut tidak mempunyai wakil di parlemen.³⁹
- c) Kemungkinan akan terjadi wakil-wakil rakyat yang duduk di parlemen (DPR) hanya akan memperjuangkan kepentingan daerahnya saja.

³⁸. Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Loc. Cit.*

³⁹. *Ibid.*

Karena seharusnya seorang anggota DPR *belongs to the nation and speak for the nation, not represent the elector of his constituency.*⁴⁰

Kelebihan atau kebaikannya:

- a) Akan melahirkan kualitas wakil terpilih yang dapat dipertanggungjawabkan, karena fokusnya individu yang mewakili atau yang dicalonkan. Sehingga terdapat kekuatan hubungan yang erat antara rakyat dengan wakilnya.
- b) Dapat mencegah praktek penjatahan, yang berakibat pada adanya kesenjangan antara kepentingan masyarakat yang secara formal diwakilinya.
- c) Dapat mendorong kearah integrasi partai politik, karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik hanya satu.
- d) Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antara partai-partai dan mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional.
- e) Lebih sederhana dan murah untuk dilaksanakan, karena hanya satu kali jalan dan tidak menghendaki adanya penggabungan suara.⁴¹

2. Sistem perwakilan berimbang (Proporsional)

Sistem perwakilan berimbang atau yang biasa di kenal dengan sistem proporsional ini adalah bahwa jumlah kursi yang diperoleh untuk satu partai tersebut disesuaikan dengan jumlah suara yang diperolehnya. Setiap daerah memilih sejumlah wakil disesuaikan dengan jumlah dari penduduk di daerah itu. karena dalam sistem ini wilayah negara juga dibagi-bagi ke dalam daerah-daerah, tetapi batas-batasnya lebih besar daripada daerah dalam sistem distrik. Kelebihan suara dari jatah satu kursi di suatu daerah bisa dikompensasikan dengan kelebihan di daerah lain.⁴²

Sistem proporsional ini dapat dilakukan dengan dua metode atau cara, yaitu

Hare system dan list system.

⁴⁰. Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm.71

⁴¹. *Ibid.*

⁴². Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Op. Cit.* hlm.77.

- *Hare system* ini dimana pemilih diberikan kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya dari daerah pemilihan. Jumlah imbalan 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. Sistem ini menghendaki suatu penghitungan yang akurat.
- *List system* adalah cara memilih diantara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilu.⁴³

Dalam sistem ini terdapat pula kelemahan dan juga kelebihan.

Kelemahannya antara lain:

- a) Mempermudah fragmentasi dan timbulnya partai-partai baru karena mengingat adanya penggabungan suara jika ada suara yang tersisa melalui pemilu, sehingga peluang untuk memperoleh kursi dirasa sangat besar. tidak ada upaya untuk mendorong partai-partai untuk berintegrasi dan bekerjasama.
- b) Memberikan kekuasaan ke partai politik yang terlalu besar. Hal ini karena pimpinan pusat partai politik tersebutlah yang menentukan pencalonan caleg itu.
- c) Hubungan antara pemilih dan yang terpilih (wakil rakyat tersebut) kurang erat.
- d) Pengembangan kepemimpinan dalam sistem proporsional ini sulit untuk menghasilkan kader-kader yang mandiri.
- e) Penghitungan suara yang sangat rumit sehingga dapat dipastikan akan membutuhkan biaya yang tidak sedikit.⁴⁴

⁴³. Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Loc. Cit.*

⁴⁴. *Ibid.* hlm.72.

- f) Wakil-wakil yang terpilih nantinya akan sangat merasa terikat kepada partai dan kurang merasa loyal kepada daerah yang diwakilinya karena partai lebih menonjol daripada pribadi wakil tersebut.
- g) Banyaknya partai juga berdampak pada sulit untuk terbentuknya suatu pemerintah yang stabil. Karena biasanya harus mendasarkan diri pada koalisi dari dua partai atau lebih.⁴⁵

Kelebihannya:

- a) Adanya penggabungan sisa-sisa suara tersebut berarti tidak ada suara yang hilang, maka dapat menguntungkan partai-partai kecil. Sehingga eksistensi partai kecil masih terjaga.
- b) Menjamin terwujudnya suatu keterwakilan yang sempurna dalam parlemen. Karena memberi peluang bagi semua golongan masyarakat, termasuk juga masyarakat minoritas yang dapat menampilkan wakilnya di parlemen.⁴⁶

Pemilu oleh Austin Ranney dikatakan tidak demokratis kalau tidak memenuhi unsur seperti berikut:

1. Penyelenggaraan secara periodik (*regular election*),
2. Pilihan yang bermakna (*meaningful choices*),
3. Kebebasan untuk mengusulkan calon (*freedom to put forth candidate*),
4. Hak pilih umum bagi kaum dewasa (*universal adult suffrage*),
5. Kesetaraan bobot suara (*equal weighting votes*),
6. Kebebasan untuk memilih (*free registration oh choice*),
7. Kejujuran dalam perhitungan suara dan pelaporan hasil (*accurate counting of choices and reporting of results*).⁴⁷

⁴⁵. Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Loc. Cit.*

⁴⁶. Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Loc. Cit.*

⁴⁷. Lihat “ Pengertian Pemilu” dalam <http://www.pengertianahli.com/2013/12/pengertian-pemilihan-umum-pemilu.html#> di akses 28 November 2016.

3. Fungsi dan Tujuan Pemilu

Tujuan diselenggarakannya Pemilihan umum (pemilu) adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan dari rakyat dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang pro rakyat, mengutamakan kepentingan rakyat sehingga terwujudnya cita-cita negara. Karena pemilihan umum (*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak-hak asasi warga negara yang sangat prinsipil.⁴⁸ Selanjutnya menurut Jimly, tujuan penyelenggaraan pemilu ada 4 (empat) yaitu: ⁴⁹

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip HAM terhadap warga negara.

Dari pendapat lain, adapun tujuan diadakannya pemilu sebagaimana berikut:

1. Memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk di dalam Lembaga Permusyawaratan atau Perwakilan.
2. Memilih wakil-wakil rakyat yang akan mempertahankan tegak berdirinya NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia).

⁴⁸. Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara, *Op. Cit.* hlm.416.

⁴⁹. *Ibid.* hlm. 418-419.

3. Memilih wakil-wakil rakyat yang akan mempertahankan dasar falsafah negara Republik Indonesia yaitu Pancasila.
4. Memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan dan mengembangkan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁰

Ada sebuah pendapat mengatakan tujuan pemilu secara umum adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan kedaulatan rakyat
2. Sebagai perwujudan hak asasi politik rakyat
3. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR, DPD dan DPRD, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden
4. Melaksanakan pergantian personal pemerintahan secara damai, aman, dan tertib (secara konstitusional).
5. Menjamin kesinambungan pembangunan nasional.⁵¹

Dalam suatu sistem dan proses pemilu itu diadakan juga selain mempunyai tujuan, tentu ada fungsinya. Fungsi diadakannya suatu proses pemilu itu menurut Dieter Nohlen, “Fungsi pemilihan umum (pemilu) itu tergantung dari pada sistem pemilihannya dan sistem pemilihan di suatu negara itu dipengaruhi oleh sistem

⁵⁰. Lihat “Pengertian Pemilu, Tujuan, Fungsi, Syarat” dalam <http://www.informasi ahli.com/2015/08/pengertian-pemilihan-umum-tujuan-fungsi-syarat.html> di unduh tanggal 30 November 2016.

⁵¹. Lihat “Pemilihan umum di Indonesia” dalam <http://randyrinaldi.blogspot.co.id/2014/03/pemilihan-umum-di-indonesia.html> di akses pada 25 November 2016.

politik di negara tersebut.”⁵² Terdapat beberapa fungsi pemilu yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya yaitu:

- 1) Sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya.
- 2) Fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengawasi, mengevaluasi maupun mengontrol kinerja maupun perilaku pemerintah serta program dan kebijakan yang telah dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga perwakilan.
- 3) Sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari rakyat dan bertugas mewakili masyarakat luas.⁵³

Adapun fungsi pemilu menurut pendapat lain ialah bahwa pemilu itu sebagai alat demokrasi yang digunakan untuk :

- 1) Mempertahankan dan mengembangkan sendi-sendi demokrasi di Indonesia
- 2) Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia).
- 3) Menjamin suksesnya perjuangan orde baru, yaitu tetap tegaknya Pancasila dan dipertahankannya UUD 1945.⁵⁴

Dapat dilihat seperti pendapat-pendapat para pakar yang dikemukakan diatas bahwa sebenarnya antara fungsi yang satu dengan yang lainnya mempunyai tujuan yang sama yakni untuk kebaikan negara dan masyarakat, antara satu dengan lainnya memiliki keterkaitan sehingga sistem apapun itu memiliki

⁵². Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm.69.

⁵³. *Ibid.* hlm. 68.

⁵⁴. Lihat “Pengertian Pemilu, Tujuan, Fungsi, Syarat” dalam <http://www.informasi ahli.com/2015/08/pengertian-pemilihan-umum-tujuan-fungsi-syarat.html> diakses 30 November 2016

pengaruh yang besar di masyarakat, berbangsa dan bernegara. Memberikan pengaruh terhadap ekspektasi serta animo masyarakat pada umumnya terhadap pemilu dan sistem pemilu di negara ini.

D. PARTAI POLITIK

1. Arti serta Peran Partai Politik

Partai Politik bisa diibaratkan seperti sebuah kendaraan dimana sekelompok atau seseorang dapat menaiki atau menungganginya (kendaraan itu) untuk menuju ke suatu tujuan yang ingin dicapai (menjadi targetnya). Tujuan disini yang dimaksud ialah suatu kekuasaan politik tersebut.

Adapun pengertian Partai Politik menurut Undang-undang No 2 tahun 2011 tentang partai politik, bahwasanya Partai Politik itu adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Miriam Budiarjo bahwa Partai Politik kalau di artikan secara umum “adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai serta cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka”.⁵⁵

⁵⁵. Miriam Budiarjo, *Op. Cit.* hlm.160-161.

Didalam suatu negara yang demokratis, Partai Politik juga mempunyai peran penting yang sebagai suatu organisasi untuk bagaimana bisa menjaga organisasi-organisasi tersebut agar tetap pada prinsip dasarnya yakni mengutamakan kelompok atau organisasinya juga masyarakat dan bangsa ini. Karena jika dalam suatu negara tidak adanya partai politik maka negara itu belum melaksanakan sistem demokrasi yang baik, negara bisa jadi tidak berkembang. Karena harus disadari bahwa melalui paratiai politiklah setiap aspirasi-aspirasi serta animo setiap masyarakat tersalurkan dan dapat disampaikan ke pemerintah.

Partai Politik merupakan salah satu pilar demokrasi, bila Partai Politik itu baik, maka suatu proses demokrasi yang diselenggarakan juga akan baik, begitupun sebaliknya jika Partai Politiknya bermasalah maka berdampak buruk juga pada proses demokrasi itu (demokrasi akan pincang dalam proses politiknya).⁵⁶ Kemudian pendapat para pakar yang lain mengenai Partai Politik ada R. H. Soultau, mengemukakan gagasannya tentang Partai Politik. Bahwa Partai Politik itu sebagai kelompok warga negara yang terorganisasi dan bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, dengan tujuan untuk menguasai pemerintahan dan menjalankan kebijakan umum yang mereka buat.⁵⁷

⁵⁶. Muliansyah A Ways, *Op. Cit.* hlm.121.

⁵⁷. *Ibid*, hlm.132.

Maka dengan itu sistem yang baik yang diterapkan dalam Partai Politik tentu akan sangat berpengaruh positif pada sistem atau ketentuan-ketentuan ketatanegaraan berdasarkan prinsip *checks and balances* dalam arti yang luas.⁵⁸

Partai Politik merupakan agen utama bagi jalannya demokrasi dan sistem pemerintahan suatu negara. Lembaga legislatif (DPR RI) yang merupakan representasi Partai Politik menjadi pusat transformasi politik Indonesia sejak tahun 1998.⁵⁹ Peran Partai Politik dari sejak pemilu 1999 dan pasca amandemen UUD 1945 (1999-2002) begitu penting dan menempati elan vital bagi jalannya sistem politik kenegaraan di Indonesia.⁶⁰ Oleh karenanya hakekat dan eksistensi sebuah parpol menjadi suatu keniscayaan demi suatu sistem berpolitik yang baik dan sesuai pada prinsipnya.

Partai Politik bukan hanya menjadi agen demokrasi saja, tapi yang lebih pentingnya lagi sebagai agen perubahan negara. Mengingat besarnya peran suatu Partai Politik di level kenegaraan ini, maka apabila tidak diiringi oleh kualitas dan integritas politisi yang memadai, maka akan berimbas pada buruknya kualitas hasil seleksi pejabat politik.⁶¹

Sangat jelas bahwa Partai Politik memiliki peran yang juga sangat penting terhadap sistem demokrasi maupun politik di negara ini karena pada dasarnya Partai Politik itu perwakilan suara rakyat ke pemerintah, partai politiklah yang menempatkan kadernya di kursi parlemen (juga pemerintahan pada umumnya),

⁵⁸. Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, *Op. Cit*, hlm.402.

⁵⁹. Agus Riwanto, 2016, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta, Thafa Media, hlm.323.

⁶⁰. *Ibid*, hlm.323.

⁶¹. *Ibid*.

Partai Politik juga yang sebagian besar di DPR (parlemen) sehingga dimungkinkan dapat berpengaruh kepada arah kebijakan yang dibuatnya.

2. Fungsi Partai Politik

Dalam menjalankan perannya sebagai Partai Politik yang sangat diperlukan adanya untuk pelengkap sistem demokrasi dalam suatu negara. Maka sudah barang tentu Partai Politik mempunyai fungsi yang kuat didalam suatu proses perpolitikan. Fungsi utama Partai Politik adalah bersaing untuk memenangkan pemilihan umum, mengagregasikan berbagai kepentingan rakyat, menyediakan alternatif kebijakan dan mempersiapkan para calon pemimpin yang akan duduk dalam pemerintahan. Karena partai politik tuga menjadi alat atau fungsi utama oleh rakyat untuk menentukan pilihan-pilihan politik hingga kebijakan politik yang menentukan nasib rakyat.⁶²

Fungsi-fungsi Partai Politik dari para pakar lainnya seperti pendapat Ramlan Surbakti bahwa terdapat tuju fungsi Partai Politik yaitu, “Sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemandu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik, dan kontrol politik”.⁶³

Menurut Sebastian Salang, yang mengembangkan pemikiran dari Maswadi Rauf, membagi fungsi Partai Politik (Parpol) menjadi lima, yaitu :

1. Agregasi dan artikulasi kepentingan.
2. Pendidikan politik.

⁶². Muliansyah A Ways, *Op. Cit*, hlm.125.

⁶³. *Ibid*, hlm.135.

3. Sosialisasi politik.
4. Kaderisasi.
5. Rekrutmen.⁶⁴

Miriam Budiardjo menyatakan terdapat empat fungsi Partai Politik antara lain:

3. Partai Politik sebagai sarana komunikasi politik (*political interest*).
4. Partai Politik sebagai sarana sosialisasi politik (*political socialization*).
5. Partai Politik sebagai sarana rekrutmen politik (*political recruitment*).
6. Partai Politik sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*).⁶⁵

Berdasarkan fungsi-fungsi Partai Politik tersebut yang diuraikan diatas antara satu dengan yang lainnya sebetulnya saling keterkaitan. Semuanya dalam satu makna, yang terpenting adalah kinerja atau kontribusi suatu partai politik itu dalam NKRI ini. Yang diharapkan adalah bagaimana menjalankan perannya sebaik mungkin, karena kualitas suatu Partai Politiklah yang menjadi ukuran kemampuan partai politik itu.

E. SEJARAH DAN PERKEMBANGAN PEMILU DI INDONESIA

Pelaksanaan sistem pemilu di Indonesia sudah berlangsung sebanyak 11 (sebelas) kali, yang dimulai sejak awal bangsa ini merdeka hingga sekarang (pemilu terakhir di 2014). yaitu 1955, 1971, 1977, 1987, 1982, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan 2014. Seperti yang telah disebutkan pada sebelumnya bahwa

⁶⁴. Lihat “Fungsi Partai Politik” dalam <http://www.negarahukum.com/hukum/fungsi-partai-politik.html> di akses tanggal 7 Desember 2016.

⁶⁵. Miriam Budiardjo, *Op. Cit.* hlm.163-164.

pemilu yang dilaksanakan di Indonesia ini berasaskan 6 asas (prinsip utama) namun di era sebelumnya (sebelum reformasi) hanya biasa dikenal dengan asas Luber (langsung, umum, bebas, rahasia) kemudian setelah reformasi ditambah lagi Jurdil (jujur dan adil).

Perkembangan pemilu di Indonesia terus mengikuti arus layaknya perkembangan diri atau usia seseorang yang dimulai dari kecil, yang semakin hari semakin bertambah usianya semakin berbeda dari yang sebelumnya atau semakin menyesuaikan, terus mengembangkan dirinya disesuaikan dengan perkembangan zaman saat itu. Begitupun halnya dengan pemilu di Indonesia. Semakin bertambah usia bangsa ini semakin beragam pula sistem atau aturan apapun yang diadakan disini yang dikembangkan terus-menerus sebisa mungkin, hanya demi rakyat dan kemajuan negara ini.

Seperti pada hal diatas kalau pemilu di Indonesia yang sudah sebelas kali dilaksanakan tentu mempunyai perbedaan pada setiap jamannya. Berbeda dari aturan, sistem dan sebagainya (mempunyai dasar hukum yang berbeda).

1. Pemilu Tahun 1955

Pada masa ini di sebut masa Orde lama, pemilu kali ini berdasar atau berlandaskan UUDS 1950. Pada saat itu peraturan yang mengatur pemilu itu UU No 7 tahun 1953. Pada pemilu ini pemungutan suara dilaksanakan 2 kali yaitu yang pertama untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan September dan yang kedua untuk memilih anggota Konstituante pada bulan

Desember. Pada era ini pemerintahannya berdasarkan kabinet parlementer (jaman demokrasi parlementer). Yang di bawah kabinet Burhanuddin Harahap.

Dilihat pada sejarahnya, pemilihan pada tahun 1955 merupakan pemilihan umum yang dianggap istimewa karena ditengah suasana kemerdekaan yang masih tidak stabil Indonesia melakukan pemilu, bahkan dunia internasional memuji pemilu pada tahun tersebut.

2. Pemilu 1971-1997

Pemilu di jaman Orde baru yakni Pemilu dari 1971 sampai pemilu 1997, dalam pemilu era orde baru ini partai-partai dikerucutkan atau dikurangi sehingga menjadi lebih sedikit dibandingkan dengan sebelum dan sesudahnya seperti tahun 1971 hanya ada 10 partai yang ikut serta dalam pemilu seperti: Partai Nahdatul Ulama, Partai Muslim Indonesia, Partai Serikat Islam Indonesia, Persatuan Tarbiyah Islamiyah, Partai Nasionalis Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, Partai Murba, Sekber Golongan Karya.⁶⁶ Pada tahun 1977 ada peleburan Partai Politik peserta pemilu 1971 sehingga pada tahun 1977 hanya ada tiga Partai Politik seperti: Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan fusi/penggabungan dari: NU, Parmusi, Perti, dan PSII. Golongan Karya (GOLKAR). Dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) merupakan fusi/penggabungan dari: PNI, Parkindo, Partai

⁶⁶. Lihat “Pemilihan Umum di Indonesia” dalam <http://randyrinaldi.blogspot.co.id/2014/03/pemilihan-umum-di-indonesia.html> di akses tanggal 25 November 2016.

Katolik, Partai IPKI, dan Partai Murba.⁶⁷ Peserta pemilu 1982 juga hanya diikuti oleh tiga partai seperti: Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia (PDI).⁶⁸

3. Pemilu 1987

Kemudian berlanjut pada pemilu 1987 juga diikuti oleh Partai yang sama seperti pemilu sebelumnya (1982). Dan ketiga partai inilah yang terus berpartisipasi (bersaing) dalam setiap diselenggarakannya pemilu itu sampai pada puncak orde baru yakni tahun 1998 (sebelumnya) ada pemilu terakhir era orde baru yaitu tahun 1997.

Sebenarnya pada era orde baru, sistem demokrasi yang dipakai adalah demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.⁶⁹ Maka dengan itu dapat dilihat bahwa pemerintahan era orde baru menonjolkan sistem pemerintahan yang presidensial. Yakni pemerintahan yang berpusat kepada kepala pemerintahan (Presiden). Sebenarnya pada prinsipnya ada beberapa prinsip pokok yang bersifat universal di dalam sistem presidensial. Antara lain:⁷⁰

- 1) Adanya pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan Eksekutif dan Legislatif.
- 2) Presiden merupakan Eksekutif tunggal. Kekuasaan Eksekutif Presiden tidak terbagi maka yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja.

⁶⁷. *Ibid.*

⁶⁸. *Ibid.*

⁶⁹. Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm. 48.

⁷⁰. Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer, hlm. 316.

- 3) Kepala pemerintahan juga sekaligus kepala Negara ataupun sebaliknya, kepala Negara adalah sekaligus merupakan kepala Pemerintahan.
- 4) Presiden mengangkat para Menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepada Presiden.
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif begitupun sebaliknya.
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen.
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, demikian juga dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Oleh karenanya, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- 8) Eksekutif bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat yang berdaulat.
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat di parlemen.

4. Pemilu era 1999

Berlanjut ke pemilu tahun 1999, pemilu ini merupakan awal reformasi, setelah berakhirnya masa orde baru. Artinya pemilu 1999 adalah pemilu pertama pasca kekuasaan Presiden Suharto. Pemilu ini diadakan di bawah kepemimpinan Presiden B.J. Habibie. Pemilu ini terselenggara di bawah sistem politik Demokrasi Liberal. Artinya, jumlah partai peserta tidak lagi dibatasi seperti pemilu-pemilu lalu yang hanya terdiri dari Golkar, PPP, dan PDI.⁷¹ Pemilu yang dianggap oleh banyak masyarakat maupun para pakar kalau pemilu tahun 1999 yang paling demokratis sepanjang ini. Pada era ini jumlah Partai Politik berjumlah

⁷¹. Seta Basri "Sistem Pemilu Indonesia" dalam <http://setabasri01.blogspot.co.id/2009/02/sistem-pemilu-di-indonesia.htm> diakses tanggal 1 Desember 2016.

48 Partai Politik. Sistem yang digunakan pada pemilu 1999 memakai sistem proporsional tertutup (stelsel daftar). Dalam sistem ini menghendaki penggabungan suara, pemilih hanya memilih tanda gambar saja tanpa melihat orangnya (tidak mengetahui siapa yang naik sebagai wakilnya).⁷² Dasar hukumnya UU No 3 Tahun 1999.

5. Pemilu Pasca Reformasi

Pemilu pasca reformasi yakni yang terjadi di pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014 yang didasari oleh UU No 12 tahun 2003 untuk pemilu legislatif 2004, UU No 10 Tahun 2008 dasar pemilu legislatif 2009, dan UU No 8 Tahun 2012 sebagai dasar pemilu Legislatif tahun 2014.

F. LEMBAGA PERWAKILAN

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

a. Arti dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kalau diartikan secara umum adalah salah satu Lembaga Negara yang juga memegang kekuasaan legislatif (pembuat UU). Sebagaimana dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Dan dalam Pasal 68 UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

⁷². Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm. hlm.81.

dijelaskan bahwa DPR merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara.

b. Kewenangan dan Fungsi Lembaga DPR

Seperti pula namanya Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini berarti para wakil-wakil rakyat yang diangkat serta dipercaya untuk mewakili rakyat. Sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang. DPR menurut Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, dijelaskan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai salah satu lembaga tinggi negara. Dalam hal ini berarti DPR berkedudukan sejajar, sederajat dan saling lepas (independent) dengan Lembaga Presiden, DPD, MK, MA, dan BPK.

Didalam UUD 1945 telah dijelaskan sebagaimana yang terdapat pada Pasal 20A bahwa DPR mempunyai tiga fungsi utama dan tiga hak dasar yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (kontrol). Kemudian DPR diberikan tiga hak oleh UUD 1945, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

- a) Fungsi legislasi dilaksanakan oleh DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.
- b) Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang mengenai APBN yang diajukan oleh Presiden.
- c) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang dan APBN.

DPR memiliki hak yang ditetapkan dalam UUD 1945 yang meliputi:

- a) Hak interpelasi. Maksud dari hak ini adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.
- b) Hak angket. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan peundang-undangan.
- c) Hak menyatakan pendapat adalah bahwa DPR berhak untuk menyatakan pendapatnya atas suatu kejadian yang dianggap merugikan masyarakat baik di dalam maupun luar Negeri. Berhak menyatakan pendapatnya apabila ada dugaan Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Atau melakukan suatu tindak pidana atau pelanggaran lainnya sebagaimana yang di tentukan dalam Undang-Undang. Hak menyatakan pendapatnya mengenai tindak lanjut terkait urusan hak interpelasi dan hak angket DPR itu.

Dan kewenangan DPR sebagaimana yang disebutkan dalam UU No 17 Tahun 2014 dalam Pasal 71 adalah diantaranya” membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, memberikan persetujuan atau tidak terhadap Perpu yang diajukan oleh Presiden

untuk menjadi Undang-Undang, dan sebagainya sebagaimana yang bisa dilihat didalam Pasal 71 poin a sampai n (terdapat 14 poin).

2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

a. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah suatu lembaga yang merupakan salah satu lembaga tinggi negara di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang secara umum dapat dikatakan mewakili daerah-daerah yang anggotanya merupakan perwakilan dari tiap-tiap daerah/provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.

Sebelum adanya lembaga Dewan Perwakilan Daerah ini, Negara Indonesia dalam sistem perwakilan dan parlemennya masih menggunakan sistem unikameral, dan setelah diadakan suatu Lembaga Perwakilan Daerah (DPD) itu sehingga kemudian berubah menjadi sistem bikameral. Isu adanya lembaga Dewan Perwakilan Daerah sudah terjadi pada saat dilakukannya perubahan ke tiga UUD 1945 pada bulan November tahun 2001. Dan Dewan Perwakilan daerah (DPD RI) lahir dari amanat reformasi pada 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya.

Dengan lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini dapat membangkitkan harapan masyarakat akan pemerataan pembangunan di setiap daerah.⁷³ Latar Belakang dibentuknya Lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah:

⁷³. Lihat "Sejarah Pembentukan" dalam http://www.kompasiana.com/ucijunaedi/sejarah-dan-pembentukan-dpd-ri_559b554a2d7a61ad18218282 diakses pada 12 Desember 2016.

- 1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
- 2) Meningkatkan akomodasi dan aspirasi dan kepentingan daerah daerah dalam kebijakan nasional yang berkaitan dengan Negara dan Daerah.
- 3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah.
- 4) Mengoptimalkan fungsi utusan daerah yang semula merupakan bagian atau fraksi dari lembaga MPR.⁷⁴

b. Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

Fungsi serta kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) secara umum dapat dilihat karena sudah ditentukan dan diatur secara mendasar dalam UUD 1945. Diantara kewenangan DPD tersebut antara lain: pada Pasal 22D disebutkan bahwa, DPD dapat mengajukan rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah kepada DPR, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

3. Pemilu DPR, DPD dan DPRD

Secara sederhana dapat diartikan bahwa, pemilu DPR, DPD dan DPRD adalah suatu proses pemilu yang diselenggarakan guna memilih para wakil-wakil

⁷⁴. Lihat “Latar Belakang dan Fungsi DPD” dalam <http://ozorastanley.blogspot.co.id/2012/06/latar-belakang-dan-fungsi-dpd.html> di akses 12 Desember 2016.

rakyat (DPR, DPRD) maupun wakil daerah (DPD), yang oleh masyarakat dianggap layak untuk dapat mewakili dan menampung serta mengapresiasi aspirasi-aspirasi dari masyarakat yang diwakilinya. Yang dengan cara dan melalui suatu proses pemilu tersebut. Seperti yang ditentukan oleh UUD 1945 yang terdapat pada Pasal 19 ayat (1) atau Pasal 22C ayat (1) ditegaskan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dipilih melalui pemilihan umum.

Pada hakikatnya pemilihan umum (pemilu) di negara ini pada mulanya dan yang sebenarnya hanya diperuntukkan untuk memilih anggota parlemen (Lembaga DPR, DPRD provinsi dan kabupaten/kota), namun seiring berjalannya waktu, kini pemilu bukan lagi atau hanya pemilu untuk legislatif (DPR, DPRD maupun DPD), akan tetapi setelah tahun 1999 sejak dimulainya proses amandemen (perubahan) UUD 1945 yang pertama samapi pada tahun 2002 yang keempat, dari sini ditetapkannya/diadaknanya pemilu untuk presiden dan wakil presiden (pilpres). Karena sebelumnya proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden (PilPres) pun dimulai sejak pemilu tahun 2004.

Adapun mengenai sistem dan tatacara yang mengenai pemilu legislatif (DPR, DPD dan DPRD) telah dijelaskan sebelumnya dan bisa dilihat di awal bab ini.