



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING EVALUASI TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

(Naskah Akademik dari
Universitas Jember)



BADAN PENGAJIAN MPR RI

**Tidak
Diperjualbelikan**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Academic Constitutional Drafting

Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

**BADAN PENGAJIAN MPR RI
2020**

Academic Constitutional Drafting

Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ISBN: 978-602-5676-84-0

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT:

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH:

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

PENANGGUNG JAWAB:

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS:

Fakultas Hukum Universitas Jember

Moch. Marsa Taufiqurrohman, Maulana Reyza Alfaris, Dian Ayu Widya Ningrum, Andri Setiawan, Abdul Basith Umami

(Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2020 Tingkat Mahasiswa S-1)

EDITOR

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR/DPR/DPD RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, 2020

Hak cipta dilindungi undang-undang;

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas karunia dan petunjuk-Nya, penyusunan naskah akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat terselesaikan dengan baik. Naskah Akademik ini disusun sebagai dasar pertanggungjawaban ilmiah terhadap penyusunan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta untuk diikuti dalam Kompetisi *Academic Constitutional Drafting* Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2020.

Konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatan dan tujuannya. Tujuan yang tertinggi itu antara lain mengandung nilai-nilai kebajikan seperti keadilan, ketertiban, dan perwujudan cita-cita kemerdekaan atau kebebasan serta kesejahteraan. Dalam konteks konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tujuan bernegara termuat dalam Pembukaan Alinea ke-4 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menjadi produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup.

Menjadi sebuah catatan bagi kita semua bahwa konstitusi di negara mana pun tidak ada yang sempurna, ada kekurangan atau kelemahan tertentu. Dengan konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belum cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk kita pahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, amandemen tidak hanya melingkupi bidang politik dan pemerintahan semata. Namun hal ini juga akan berhubungan dengan bidang sosial, budaya, ekonomi, hukum maupun pendidikan. Bila berpacu pada sejarah, amandemen konstitusi berhasil menghadirkan desain ketatanegaraan yang demokratis. Namun masih menyisakan pola perdebatan sistematis terkait hasil perubahan yang kian berkembang semakin banyak. Hal ini kemudian perlu diluruskan kembali bahwa menilik tren konstitusi negara lain yang dibentuk setelah tahun 1980 justru mengembangkan peraturan yang lebih mendetail. Karena dengan hal tersebut diyakini tidak diperlukan lagi banyak undang-undang yang menjelaskan konstitusinya yang kebanyakan menimbulkan adanya multi tafsir. Ketentuan yang lebih jelas dan rinci dimaksudkan untuk menghindari adanya ketidakjelasan akibat pembuatan produk hukum yang berdampak pada ketatanegaraan Indonesia yang acap kali terjebak dalam lingkaran politik praktis.

Berangkat dari keinginan untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara yang berdasarkan konstitusi seperti menjamin Hak Asasi Manusia, tegaknya keadilan, dan kekuasaan kehakiman yang merdeka, maka dilakukanlah upaya penyempurnaan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada akhirnya kami mengucapkan terima kasih dan tak lupa masukan dan saran tetap kami butuhkan guna kesempurnaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini.

Jember, 20 Agustus 2020

Ketua Tim Penulis

Moch. Marsa Taufiqurrohman



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Buku Naskah Akademik tentang Evaluasi Menyeluruh Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi finalis *Academic Constitutional Drafting* pada tahun 2020. Para finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa tingkat S-1 pada Universitas Brawijaya, Universitas Islam Indonesia, Universitas Indonesia, Universitas Diponegoro, Universitas Gadjah Mada, Universitas Jember, Universitas Mulawarman, dan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

Buku ini sangatlah penting sebagai salah satu referensi ilmiah perkembangan ilmu ketatanegaraan di Indonesia. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melakukan penerbitan dan penyebarluasan dengan maksud agar nantinya buku ini dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan di masyarakat luas, utamanya generasi muda Indonesia.

Materi buku ini asli tidak diubah, hanya dilakukan beberapa koreksi dan revisi redaksional yang dilakukan dengan tetap memperhatikan otentifikasi materi yang disampaikan oleh para finalis *Constitutional Drafting* MPR RI tahun 2020. Semoga buku ini bermanfaat untuk para mahasiswa, tenaga pengajar, dan masyarakat luas yang mempunyai keinginan meningkatkan pemahaman tentang konstitusi di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

Pelaksanaan *Academic Constitutional Drafting* merupakan rangkaian kegiatan pada tahun 2020 sebagai ajang akademisi muda mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para finalis lomba. Menyimak banyaknya keterbaruan gagasan yang disampaikan maka, gagasan tersebut layak didokumentasikan.

Sesungguhnya, makna dan hakikat penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* sejalan dengan tugas MPR, yakni kegiatan pengkajian sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat serta merupakan upaya sosialisasi mengenai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Selain itu, kegiatan ini memiliki peran sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui penulisan naskah akademik (*constitutional drafting*) yang mengedepankan proses pemikiran, pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media dan sarana efektif dalam memberikan pemahaman mengenai konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada generasi penerus bangsa. Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda memiliki semangat kebangsaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai kebhinnekaan.

Hal ini selaras dengan upaya MPR RI untuk mewujudkan Visi MPR Sebagai “*Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat*”. Dengan Visi tersebut, MPR diharapkan dapat menjadi representasi majelis kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, serta aspirasi masyarakat dan daerah. Sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, MPR diharapkan dapat mengawal ideologi Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai lembaga demokrasi dan kedaulatan rakyat, MPR diharapkan dapat mengawal kedaulatan rakyat melalui kewenangan tertinggi yang dimilikinya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sesuai dengan kebutuhan penyelenggara negara dan kehendak masyarakat.

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020 ini, akan lahir generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR RI,



Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatan dan tujuannya. Tujuan yang tertinggi itu antara lain mengandung nilai-nilai kebajikan seperti keadilan, ketertiban, dan perwujudan cita-cita kemerdekaan atau kebebasan serta kesejahteraan. Dalam konteks konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat tujuan bernegara di dalam Pembukaan Alinea ke-4 yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) memajukan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat di tingkat lokal dan nasional, yang niscaya akan terus berkembang. Perkembangan itu sesuai kebutuhan masyarakat sebagai konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*).

Sesungguhnya, konstitusi di negara manapun tidak ada yang mutlak sempurna, tanpa ada kekurangan atau kelemahan tertentu. Konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk dapat dipahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Semangat pelaksanaan amanat konstitusi tersebut selaras dengan implementasi peran dan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat memiliki peran sangat strategis dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis dan konstitusional.

Dalam kerangka ini, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR memiliki peran penting untuk mendukung wewenang dan tugas konstitusional MPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah MPR dan tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019.

Penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* merupakan salah satu subjek kajian sistem ketatanegaraan yang memiliki peran penting dalam memberikan pemahaman secara luas dan utuh dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945 serta pelaksanaannya. *Academic Constitutional Drafting* merupakan salah satu upaya dan ikhtiar kita bersama dalam mengembangkan budaya sadar berkonstitusi, sadar berdemokrasi, dan sadar akan nilai-nilai kebangsaan. Melalui pemahaman tersebut, tujuan akhir yang hendak capai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Terimakasih kepada para finalis *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan menggali konstitusi Indonesia dengan sepenuh hati terutama di masa pandemi *Covid-19* seperti sekarang ini namun tetap dengan penuh semangat. Semoga dengan penerbitan dokumentasi naskah *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020 dapat memberikan semangat dan inspirasi kepada generasi muda lainnya untuk terus memahami konstitusi dan menjadi rujukan bagi Anggota MPR dan pihak berkepentingan dalam rangka melakukan pengkajian komprehensif mengenai sistem ketatanegaraan.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Djarot Saiful Hidayat', with a horizontal line underneath it.

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

ABSTRAK

Gagasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 dalam tatanan ideal sejatinya harus sejalan dengan nilai-nilai konstitusionalisme. Namun seturut perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, laju implementasi nilai-nilai konstitusionalisme belum berjalan maksimal. Hal ini dapat dilihat dari permasalahan. Pertama, belum kuatnya unsur keanggotaan dan kelembagaan DPD beserta kewenangannya. Kedua, masalah pengintegrasian dan *legal standing* komisi negara yang belum menemukan konsep ideal. Ketiga, adanya perdebatan pemaknaan rezim pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan kepala daerah (Pilkada) dengan penempatan yang berbeda di UUD NRI Tahun 1945. Keempat, permasalahan sengketa pemilu yang terdiri atas tindak pidana pemilu, proses, dan pelanggaran administrasi dengan mekanisme penyelesaian yang masih tumpang tindih dan belum komprehensif. Kelima, belum adanya wadah untuk mengadili pengaduan konstitusional yang mengakibatkan tidak tersedianya upaya hukum atas pelanggaran konstitusionalitas yang disebabkan kelalaian lembaga negara atau pejabat publik. Berdasarkan dari persoalan tersebut, perubahan ini dimaksudkan untuk menyempurnakan ketentuan fundamental ketatanegaraan Indonesia sebagai pedoman utama dalam mengisi tuntutan reformasi dan memandu arah perjalanan bangsa dan negara. Untuk menyusun perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan menggali permasalahan yang dijadikan dasar perubahan, tim perumus menggunakan dua metode penelitian yaitu yuridis normatif dan sosio legal. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat 5 (lima) gagasan yang perlu menjadi materi perubahan UUD NRI Tahun 1945. Pertama, perlu adanya penguatan lembaga DPD untuk menjamin eksistensinya. Kedua, perlunya pengaturan lebih khusus terhadap komisi negara. Ketiga, mengintegrasikan Pilkada kepada rezim Pemilu. Keempat, diperlukan wadah peradilan untuk menyelesaikan permasalahan sengketa pemilu melalui Mahkamah Pemilu. Kelima, upaya penambahan wewenang pengaduan konstitusional untuk Mahkamah Konstitusi.

Kata Kunci: Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Penguatan DPD, Komisi Negara, Integrasi Rezim Pemilu, Pengadilan Pemilu, Pengaduan Konstitusional

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Kata Pengantar Tim Penulis.....	iii
Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian.....	v
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal.....	vii
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI.....	ix
Abstrak	xiii
Daftar Isi	xv
Daftar Singkatan	xix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	11
1.3. Tujuan.....	12
1.3.1. <i>Output</i>	12
1.3.2. <i>Outcome</i>	13
1.3.3. Sasaran	13
1.3.4. Manfaat.....	14
1.4. Sistematika Penulisan.....	15
1.5. Metode Penelitian.....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19
2.1. Indonesia sebagai Negara Hukum dan Demokrasi	19
2.1.1. Indonesia sebagai Negara Hukum.....	20
2.1.2. Indonesia sebagai Negara Demokrasi	23
2.2. Demokrasi Perwakilan	24
2.3. Lembaga Perwakilan	27
2.4. Sistem Parlemen Bikameral	30
2.5. Konsep MPR	32
2.6. Konsep DPR.....	38

2.7. Konsep DPD.....	41
2.8. Lembaga Negara Penunjang.....	45
2.9. Pemilihan Umum.....	49
2.10. Pemilihan Kepala Daerah.....	52
2.11. Sengketa Pemilu.....	55
2.12. Konsep Kekuasaan Kehakiman.....	57
2.13. Peradilan Pemilu.....	61
2.14. Hak Asasi Manusia.....	63
2.15. Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara.....	66
2.16. Konsep MK.....	70
2.17. Pengaduan Konstitusional.....	76
BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS DAN HISTORIS	81
3.1. Landasan Filosofis.....	81
3.2. Landasan Sosiologis.....	89
3.3. Landasan Yuridis.....	94
3.4. Landasan Politis.....	101
3.5. Landasan Historis.....	108
BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN	119
4.1. Penguatan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	119
4.1.1 Unsur Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah ..	120
4.1.2 Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah.....	124
4.2. Memperjelas Status Lembaga Negara Penunjang di dalam Konstitusi	128
4.2.1. Evolusi Penyelenggaraan Ketatanegaraan	128
4.2.2. Kehadiran Lembaga Negara Penunjang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	131
4.2.3. Mengatur Lembaga Negara Penunjang di dalam UUD NRI Tahun 1945	133
4.3. Integrasi Rezim Pemilu.....	137

4.3.1.	Sejarah Pola Pelaksanaan Pilkada di Indonesia .	137
4.3.2.	Pilkada secara Langsung	142
4.3.3.	Mengintegrasikan Rezim Pilkada kepada Rezim Pemilu	142
4.4.	Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum.....	149
4.5.	Pemberian Kewenangan Pengaduan Konstitusional pada Mahkamah Konstitusi	159
4.6.	Perbandingan Praktik Penyelenggaraan dengan Negara Lain.....	168
4.6.1.	Potret Konsep Dewan Perwakilan Daerah di Beberapa Negara.....	168
4.6.2.	Melihat Penyelenggaraan Lembaga Negara Penunjang (<i>State Auxiliary Agencies</i>) di Beberapa Negara.....	177
4.6.3.	Perbandingan Sistem Pemilu Indonesia dengan Negara Lain.....	180
4.6.4.	Selayang Pandang Peradilan Pemilu di Beberapa Negara.....	182
4.6.5.	Prospek dan Tantangan Penerapan Pengaduan Konstitusional di Beberapa Negara	186
4.7.	Implikasi Penerapan Sistem Baru terhadap Sistem Ketatanegaraan	188
BAB V	SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG- UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	197
5.1.	Sasaran	197
5.2.	Jangkauan dan Arah Pengaturan	199
5.3.	Materi Muatan	202
BAB VI	PENUTUP	253
6.1.	Kesimpulan.....	253
6.2.	Saran.....	255

Daftar Pustaka	257
Lampiran: Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	275
Biodata Penulis.....	309

DAFTAR SINGKATAN

AEC	<i>Australian Electoral Commission</i>
Bawaslu	Badan Pengawas Pemilu
BPUPKI	Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
DKPP	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum
DPA	Dewan Pertimbangan Agung
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GBHN	Garis-garis Besar Haluan Negara
HAM	Hak Asasi Manusia
ICCPR	<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>
IDEA	<i>Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
Keppres	Keputusan Presiden
KNIP	Komite Nasional Indonesia Pusat
Komnas	Komisi Nasional
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KPUD	Komisi Pemilihan Umum Daerah
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KY	Komisi Yudisial
MA	Mahkamah Agung
MD3	MPR, DPR, DPD, dan DPRD
MK	Mahkamah Konstitusi
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
Panwaslu	Panitia Pengawas Pemilihan Umum
PBB	Perserikatan Bangsa-bangsa
Pemilu	Pemilihan Umum
Pemilukada	Pemilihan Umum Kepala Daerah
Perppu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perpres	Peraturan Presiden
PHPU	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum
Pileg	Pemilihan Legislatif
Pilkada	Pemilihan Kepala Daerah
Pilpres	Pemilihan Presiden
PPKI	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
Prolegnas	Program Legislasi Nasional
PTTUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
QUANGO	<i>Quasi-Autonomous Non Governmental Organization</i>
RUU	Rancangan Undang-Undang
TAP	Ketetapan
UDHR	<i>Universal Declaration of Human Right</i>
UNCLOS	<i>United Nations Conference on the Law of the Sea</i>
UU	Undang-Undang
UUD 1945	Undang-Undang Dasar Tahun 1945
UUD NRI Tahun 1945 Indonesia	Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945
UUD	Undang-Undang Dasar

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Diskursus mengenai idealitas penyelenggaraan ketatanegaraan menghantarkan kita kepada evaluasi terhadap konstitusi sebagai sebuah entitas yang diyakini harus tumbuh dan berkembang sesuai dengan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini menggambarkan bahwasanya perubahan atau penyempurnaan terhadap konstitusi merupakan suatu keniscayaan. Lebih lanjut, perlu dipahami terlebih dahulu bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sendiri merupakan produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai konsekuensi dari karakteristik sebuah konstitusi yang hidup (*the living constitution*).¹ Oleh karena itu, diubahnya sebuah konstitusi tidak lain diharapkan dapat membawa konstitusi ke arah yang lebih sempurna, sehingga implementasi dari mandat konstitusi pun dapat dilaksanakan sebagaimana rumusan substantifnya.

Terlebih, UUD NRI Tahun 1945 dibentuk pada akhir Perang Dunia II, dalam kondisi sebagaimana pendudukan Jepang hampir berakhir dan semakin dekat dengan kemerdekaan. Kondisi tersebut membuat Panitia *Ad-Hoc* yang merumuskan UUD NRI Tahun 1945 tidak memiliki banyak waktu dalam merancang ketentuan-ketentuan secara mendetail.² Hal demikian tak pelak membuat UUD NRI Tahun 1945 pada saat itu bersifat sementara sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 2 Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945³. Di sisi lain, perubahan konstitusi menjadi

1 *The Living Constitution* merupakan istilah yang digunakan apabila suatu negara mengubah konstitusi untuk disesuaikan dengan kondisi demokrasi negara tersebut. Konsep tersebut dalam praktiknya sudah digunakan di Amerika Serikat semata-mata karena pandangan masyarakat kontemporer perlu dipertimbangkan dalam menafsirkan konstitusi. Dengan demikian konstitusi memiliki akar dan benar-benar menjadi bagian dari sistem hidup masyarakat, dipraktikkan dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat (*the living constitution*).

2 Darmono, 2004, hlm. 17–18.

3 Pada naskah asli UUD 1945 Aturan Tambahan Pasal 2 menyebutkan “Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar” hal ini mengartikan bahwa setelah 6 bulan pasca pembentukan MPR,

sebuah keharusan yang dapat dipastikan, karena semua konstitusi yang telah terdokumentasi di seluruh dunia berujung pada penyebutan klausa ‘amandemen’ sebagaimana di dalamnya juga mengatur prosedur dan tata cara mengamandemen melalui jalur formal (*verfassungsänderung*).⁴

Sejarah konstitusi Indonesia pun pada akhirnya telah diubah sebanyak empat kali tahapan sejak tahun 1999 hingga 2002. Perubahan ini telah membawa dampak pada perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang sangat signifikan. Amandemen ini telah membawa perubahan yang tidak hanya mempengaruhi sistem ketatanegaraan Indonesia namun berhasil pula menghadirkan desain ketatanegaraan yang dirasakan lebih demokratis.

Meski demikian, dilakukannya perubahan pada konstitusi tidak dapat menghindarkan sebuah kenyataan apabila muatan dari hasil amandemen konstitusi merupakan preferensi politik, sehingga upaya untuk melakukan pembaruan pada konstitusi tidak bisa selalu diartikan bahwa konstitusi yang telah ada merupakan konstitusi yang buruk atau salah. Hal ini dikarenakan inti dari upaya pembaruan konstitusi merupakan hasil dari kesepakatan politik (*resultante*) yang merupakan imbas dari perkembangan dan dinamika sosial kemasyarakatan, serta timbulnya pemikiran baru yang dinilai lebih relevan, atau mungkin ada suatu hal penting yang terlewatkan maupun ditemukannya masalah (*kekurangan*) pada konstitusi yang saat itu sedang berlaku.⁵ Tak pelak apabila perubahan konstitusi masih menyisakan pola perdebatan sistematis terkait hasil perubahan yang kian berkembang semakin banyak.⁶ Sehingga hal tersebut menegaskan bahwa terdapat beberapa hal penting yang mungkin terlewat atau kekurangan yang pada akhirnya melahirkan gagasan untuk melakukan amandemen atau pembaruan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang kelima kalinya.

Dalam perjalanannya, UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan cenderung banyak memberikan pengaturan mengenai Pemilu sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat mulai dari Pemilu anggota legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sampai pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).⁷ Pengaturan mengenai pemilihan pimpinan lembaga negara

MPR harus bersidang untuk menetapkan UUD NRI Tahun 1945 yang baru.

4 Faiz, 2019, hlm. 10.

5 MD, 2008, hlm. 17.

6 Faiz, 2019, hlm. 14.

7 Setiawan & Soedarto, 2017, hlm.7.

maupun pada tingkat daerah memberikan bukti nyata bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan konstitusi sebagai hukum dasar tertulis yang sangat demokratis. Meskipun demikian, pada saat Pemilihan Umum (Pemilu) 2009 atau sebelumnya, sebagian besar pengamat percaya demokrasi Indonesia akan dikonsolidasikan. Sehingga pada saat itu tampak jelas bahwa tidak ada kelompok yang signifikan di negara ini yang mengancam tatanan demokrasi.⁸

Terbukti, pencarian idealitas sistem penyelenggaraan Pemilu masih berlanjut hingga sekarang. Isu terkait konstitusionalitas penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada kembali naik ke permukaan. Dalam praktiknya, konstitusi sudah memisahkan secara jelas antara Pemilu dan Pilkada yang mana penyelenggaraan Pemilu ditegaskan dalam pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, sedangkan pengaturan tentang Pilkada diletakkan pada bab yang terpisah, yaitu pada Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, timbul perdebatan terkait diskursus mengenai Pilkada apakah merupakan rezim pemerintahan daerah atau rezim Pemilu.⁹

Sehingga perbedaan dualisme pemaknaan pemilihan di antara dua rezim tersebut harus secara tegas diatur dalam UUD NRI Tahun 1945,¹⁰ dengan tetap menyadari bahwa Pilkada merupakan implementasi dari Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945.¹¹ Meski demikian, harus tetap disadari bahwa baik Pemilu maupun Pilkada merupakan bagian dari implementasi kedaulatan rakyat yang mekanisme penyelenggaraannya tidak dapat dibedakan, yang secara pragmatis bahwa Pilkada idealnya berada di dalam koridor rezim Pemilu.¹²

8 Warjiyati, 2014, hlm. 15.

9 Butt, 2017, hlm. 14.

10 Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Menurut Mahkamah Konstitusi (MK) di dalam putusannya nomor. 97/PUU-XI/2013 yang dimaksud dengan frasa “dipilih secara demokratis” adalah bahwa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat disesuaikan dengan kondisi dan kesiapan masyarakat daerah yang bersangkutan, sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini diselenggarakan secara langsung atau melalui perwakilan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD), dengan kata lain MK menganggap regulasi ini merupakan *open legal policy*.

11 Lihat BAB VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

12 Sulistyono, t.t., hlm. 12.

Selanjutnya adalah terkait masalah salah satu supra struktur politik yang lahir dari rahim perubahan konstitusi, yakni perubahan luas menyangkut badan perwakilan rakyat. Di antaranya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tidak lagi sebagai satu-satunya penyelenggara kedaulatan rakyat. Selain perubahan ketentuan mengenai MPR dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dibentuk pula Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai badan perwakilan pusat yang baru. Fenomena menarik yang patut dicermati dari lembaga tinggi di Indonesia ini adalah DPD yang sejatinya merupakan majelis tinggi yang memiliki kewenangan sama dengan DPR, akan tetapi dalam kenyataannya DPD hanya dapat dikatakan sebagai badan komplementer DPR semata.¹³

Mengacu pada *original intent* lahirnya DPD berdasarkan amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 ialah dalam rangka restrukturisasi sistem parlemen menjadi dua kamar (*bicameralism*).¹⁴ Sehingga DPD kini disandingkan dengan DPR dalam hal lembaga perwakilan rakyat yang semestinya memiliki kewenangan yang sama, dan disetarakan dengan lembaga-lembaga lainnya.¹⁵

Namun faktanya, kekuasaan konstitusional DPD hampir tidak seluas DPR, hal ini juga bermakna bahwa kewenangan yang dimiliki DPD bersifat terbatas dibandingkan dengan DPR, keterbatasan kewenangan tersebut tentu tidak berbanding lurus dengan tujuan awal pembentukan DPD. Pertentangan pemberdayaan DPD merupakan hal yang tak terbantahkan lagi mengingat kelemahan-kelemahan DPD yang hanya ditempatkan sebagai lembaga *co-legislator*.

Padahal secara kelembagaan, DPD merupakan sebuah parlemen (lembaga legislatif) yang keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia salah satunya dimaksudkan untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional yang berkaitan dengan Negara dan daerah-daerah serta mendorong percepatan demokrasi pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.¹⁶ Sehingga, sejauh ini kewenangan DPD terkait fungsi legislasi dinilai hanya sebatas memberikan pertimbangan saja. Padahal, titik sentral atau “ruh” dari lembaga legislatif adalah

13 Kawamura, 2003, hlm. 5.

14 Budiarjo, 2008, hlm. 348.

15 Asshiddiqie, 2004, hlm. 35.

16 Nugroho, 2016, hlm. 8.

kewenangan membentuk undang-undang, namun sebaliknya DPD sebagai bagian dari parlemen oleh UUD NRI Tahun 1945 diberikan kewenangan terbatas terutama dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.¹⁷

Penguatan DPD bukan hanya pada fungsinya sebagai penyeimbang karena dipilih langsung oleh rakyat, sama dengan anggota DPR, tetapi juga pada penguatan struktural. Eksistensi sistem kamar (baik *unicameral* maupun *bicameral*) dalam lembaga perwakilan rakyat, efektivitasnya ditentukan oleh perimbangan kewenangan antar kamar dalam pelaksanaan fungsi parlemen, seperti fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (termasuk fungsi representasi dan rekrutmen jabatan politik),¹⁸ dan dari semua fungsi tersebut, perimbangan terhadap fungsi legislasilah yang menjadi faktor sentral dalam penguatan mekanisme lembaga perwakilan rakyat, bahkan sebagai implementasi dari mekanisme *checks and balances* antar kamar.¹⁹

Tak hanya persoalan kewenangannya yang sangat minimalis jika dibandingkan tingkat legitimasi rakyat terhadap DPD, namun juga persoalan status keanggotaan DPD yang merupakan anggota dan pengurus partai politik. Isu tersebut mengundang perdebatan bahwa dikhawatirkan muncul sentimen mengenai singgungan kepentingan yang akan menimbulkan ketundukan anggota DPD yang juga merupakan anggota partai politik pada kepentingan partai politik tempat di mana dia bernaung. Puncaknya, justru akan mendegradasi kontestasi kepentingan daerah ke tingkat nasional.²⁰ Tercatat pada periode 2014-2019 terdapat 70 anggota DPD yang telah bergabung dengan partai politik.²¹ Hal ini menjadi aneh karena anggota DPD seolah lupa yang awalnya berangkat dari perseorangan malah berafiliasi dengan partai politik ketika telah menjadi anggota DPD.²²

DPD adalah perwakilan teritorial/daerah (*territorial representation*) dimaksudkan untuk mewakili daerah. Perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian *double representation* atau

17 Perlindungan & Negara, 2012, hlm. 16.

18 Thalib, 2017, hlm. 5.

19 Maas, 2012, hlm. 4.

20 Saraswati, t.t., hlm. 6

21 (*Menolak Kuasa Parpol Di DPD*, t.t.)

22 (*DPD Perlu Berkaca – Indonesian Parliamentary Center*, t.t.)

keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan kedua dewan tersebut. Meskipun anggota DPD juga dipilih melalui Pemilu, proses rekrutmennya seharusnya tetap dibedakan dari sistem yang diterapkan untuk merekrut anggota DPR, dengan demikian dapat dihindari adanya pengertian *double representation* tersebut.²³

Pasal 22E ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan norma, bahwa untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD, seorang warga negara harus mencalonkan dirinya sendiri sebagai peserta Pemilu, bukan dicalonkan oleh partai politik. Meski demikian, mengenai keharusan tidak boleh menjadi anggota partai politik bukanlah arti yang melekat secara implisit pada istilah “perseorangan” dalam Pasal 22E ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut menegaskan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai pasal tersebut merupakan politik hukum maupun pilihan hukum/kebijakan (*open legal policy*) bagi pembuat undang-undang.

Meskipun di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) tidak mengatur secara *expressis verbis* mengenai larangan anggota DPD untuk bergabung dengan partai politik, namun jika menilik pada pasal 302 ayat (1) yang menyatakan bahwa anggota DPD dilarang merangkap jabatan.²⁴ Pasal 302 ayat (1) huruf C, juga menyatakan bahwa anggota DPD dilarang merangkap jabatan pada badan yang sumber keuangannya berasal dari APBN. Selanjutnya, dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yakni pada Pasal 34 ayat (1) yang menyebutkan bahwa sumber keuangan partai politik di antaranya bersumber dari: iuran anggota; sumbangan yang sah menurut hukum; dan bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dengan demikian, dua regulasi di atas dapat dimaknai bahwa anggota DPD pada hakikatnya dilarang untuk terjun dan menjabat dalam partai politik.²⁵ Singkat kata, ambiguitas pengaturan semacam ini tidak seharusnya terjadi, sehingga pengaturan tersebut harus tertuang secara tegas di dalam UUD NRI Tahun 1945.

23 Nirahua, 2011, hlm. 6.

24 Sebagaimana tercantum di dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang perubahan ketiga Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, Pasal 302 ayat (1), bahwa jabatan-jabatan tersebut antara lain: pejabat negara lainnya; hakim pada badan peradilan; atau pegawai negeri sipil, anggota Tenta Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai badan usaha milik negara, atau badan lain yang keuangannya bersumber pada APBN.

25 Marzuki, 2008, hlm 12.

Masalah kelembagaan pada sistem ketatanegaraan Indonesia ternyata juga berkaitan dengan timbulnya praktik pembentukan komisi negara. Sejauh ini, salah satu resultan dari perubahan UUD 1945 pasca reformasi ialah menjamurnya pembentukan komisi negara independen (*state commission*), lembaga-lembaga negara, badan-badan negara, maupun lembaga pelaksana fungsi negara dan penunjang pemerintahan (*state auxiliary agencies*) lainnya. Seakan-akan, setiap lini bidang kenegaraan berlomba untuk membentuk komisi negaranya masing-masing. Ironisnya, tidak sedikit yang bermuara pada lahirnya undang-undang baru yang semata-mata bertujuan untuk mengakomodasi pembentukan komisi negara tersebut. Lebih dari itu, setelah sekian lama penerapan terhadap perubahan UUD 1945 pasca reformasi, nyatanya UUD NRI Tahun 1945 sendiri masih belum mampu menemukan bentuk idealnya dan sistem ketatanegaraan Indonesia masih saja latah dan gamang dalam mencari bentuk ideal tersebut.²⁶

Praktisnya hal tersebut terlihat dari keberadaan komisi-komisi negara yang masih tidak jelas kedudukan dan *legal spirit*-nya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sederhananya, ketidakjelasan tersebut juga dapat dilihat dari nomenklatur kelembagaan yang sedari awal tidak konsisten.²⁷ Tak hanya itu, dasar hukum dari pembentukan komisi tersebut juga berbeda-beda, ada yang dari konstitusi,²⁸ undang-undang,²⁹ atau bahkan hanya keputusan presiden.³⁰ Ditambah juga UUD NRI Tahun 1945 sama sekali tidak menyebutkan apalagi mendefinisikan keberadaan komisi negara di dalam batang tubuhnya. Lihat saja, sejauh ini komisi negara belum dibuat berdasarkan konsepsi yang utuh untuk sistem negara yang ideal, sehingga kekuasaan yang tumpang tindih antar lembaga masih terjadi di mana wewenang yang diberikan kepada komisi bervariasi.

Meskipun secara umum, otoritas semacam itu merupakan penegasan perpanjangan dari konsepsi *trias politica* yang membagi kekuasaan

26 Hakim & Sudaryanto, 2015, hlm. 12 it is found that the term, terminology, and interpretation toward state organization in the institutionalize state is an absolute requirement to have an institutionalize of the state commisions. Based on the Doctrine (The Law Experts Theory.

27 Sebagai misal, nomenklatur untuk merujuk istilah komisi negara di Indonesia yang berbeda-beda, yakni "komisi" atau "dewan" atau "badan".

28 Seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU).

29 Seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi dan lainnya.

30 Seperti Komite Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, Komite Kebijakan Industri Pertahanan, Dewan Ketahanan Pangan, dan lain-lain.

negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Namun, kecenderungan untuk mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara harus selalu tercermin dari ketiga organ (seperti doktrin *trias politica*), tampaknya tidak lagi menjadi relevan untuk dijadikan rujukan, lebih-lebih karena kompleksitas kenegaraan saat ini. Pada ujungnya, masalah yang timbul dalam sifat kelembagaan komisi negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks struktur negara semata-mata disebabkan oleh kurangnya pemahaman tentang konsepsi dan definisi terkait komisi negara.³¹

Kemudian terhadap komisi yang memiliki peran dan pengaruh signifikan pada tata negara dan kelola pemerintah Indonesia. Seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Ombudsman, dan lembaga lain yang berkaitan dengan jalannya demokrasi dan penegakan Hak Asasi Manusia haruslah mendapatkan legitimasi yang lebih di dalam UUD NRI Tahun 1945.³² Sehingga masalah-masalah yang telah disebutkan di atas merujuk pada pentingnya restrukturisasi dan penyelarasan terhadap komisi-komisi negara mengenai wewenang maupun pada pengaturannya di dalam UUD NRI Tahun 1945.

Problematika selanjutnya adalah terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 kewenangan dari MK adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil Pemilu, serta wajib memberikan putusan atas pendapat DPR terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan presiden dan/atau wakil presiden.³³ Mengenai kewenangan MK untuk mengadili perselisihan hasil Pemilu (PHPU) merupakan kewenangan MK yang paling sering digunakan dibanding kewenangan yang lain. Hal ini disebabkan karena perkara perselisihan hasil Pemilu merupakan perkara yang paling banyak diajukan. Terbukti dengan jumlah perkara pada tahun 2019 sebanyak 470 perkara,³⁴ 2014 terdapat 702 perkara, 2009 terdapat 627 perkara, dan 2004 sebanyak 274

31 Daim, 2019, hlm. 6 collusion and nepotism (KKN).

32 Djafar, 2009, hlm. 8

33 Lihat Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945.

34 Prabowo, t.t., hlm. 14.

perkara.³⁵

Jika coba kita bandingkan dengan permohonan pengujian undang-undang yang dilayangkan kepada MK sejak MK berdiri pada tahun 2003 hingga tahun 2020 sebanyak 1353³⁶ jumlahnya jauh lebih sedikit dibandingkan pengajuan perkara PHPU. Padahal jika kita coba tilik dari *original intent* dari pembentukan MK yakni sebagai *sole of interpreter* dan *the guardian of constitution* semestinya MK seharusnya berfokus pada menguji konstusionalitas dari suatu undang-undang.³⁷ Tentu dengan keadaan seperti ini juga akan menimbulkan tantangan bagi hakim konstitusi sendiri untuk dapat menyeimbangkan antara keadilan, transparansi, serta efektifitas dan keterbatasan waktu yang ada. Apabila MK dalam suatu perkara PHPU gagal memutuskan dengan adil dan imparsial maka hal ini akan menimbulkan akibat politik yang cukup serius.³⁸

Pada dasarnya terdapat empat masalah dalam Pemilu yakni pelanggaran, sengketa proses, perselisihan hasil Pemilu, dan tindak pidana Pemilu.³⁹ Terhadap empat masalah Pemilu tersebut jika coba kita tilik faktanya terdapat tiga lembaga negara yang berwenang mengadili sengketa hasil Pemilu tersebut yakni MK, Bawaslu, dan PTUN. Dengan banyaknya lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa Pemilu, hal ini akan mengakibatkan adanya ketidakefektifan proses penyelesaian sengketa, bersamaan dengan itu juga akan menimbulkan panjangnya birokrasi dalam penyelesaian sengketa Pemilu.⁴⁰ Oleh karena itu penyederhanaan sistem penyelesaian dan lembaga peradilan yang terlibat dalam penyelesaian sengketa Pemilu dirasa perlu untuk dilakukan, dengan mengatur secara normatif di dalam konstitusi suatu badan khusus peradilan Pemilu atau Mahkamah Pemilu yang nantinya mengadili semua masalah Pemilu.

Rangkuman dari kelima isu tersebut pada akhirnya mengarah pada lahirnya pertimbangan untuk menginjeksi *constitutional complaint* atau disebut sebagai “pengaduan konstusional” sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi.⁴¹ Bukan tanpa sebab, isu-isu tersebut tak dipungkiri

35 Pramono, 2011, hlm. 19.

36 Berdasarkan website MK (mkri.id).

37 Satrio, 2015, hlm. 119.

38 Junaidi & Giacoma, t.t., hlm. 15.

39 Nurul Huda, 2018, hlm. 273.

40 Harun, 2016, hlm. 4.

41 Muslih, 2019, hlm. 4. the existence of this DPD has not been used optimally and is not “equalized” to the position of the DPR. When viewed from the perspective of democracy

mampu menggiring terjadinya pengabaian dan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara yang seyogyanya dijamin oleh konstitusi. Di satu sisi, Mahkamah Konstitusi hanya diberi wewenang *judicial review* terhadap undang-undang, sedangkan dalam praktiknya banyak perkara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi secara formal dalam bentuk pengujian undang-undang, tetapi secara substansial termasuk *constitutional complaint*. Terlebih, bila nantinya kewenangan untuk menyelesaikan sengketa PPHU dilepaskan dari MK, maka pengaduan konstitusional sebagai bentuk pengaduan warga negara ke pengadilan konstitusi, agaknya dapat lebih cocok dijadikan kewenangan baru bagi MK. Hal ini didasari atas pertimbangan bahwa semua pelanggaran terhadap peraturan konstitusi mendapat sarana penyelesaian hukum yang ideal dan baik melalui upaya *judicial review*.⁴²

I Dewa Gede Palguna juga berpendapat bahwa tidak diberikannya wewenang Mahkamah Konstitusi untuk mengadili pengaduan konstitusional mengakibatkan tidak tersedianya upaya hukum yang dapat ditempuh atas pelanggaran konstitusionalitas yang disebabkan kelalaian lembaga negara atau pejabat publik.⁴³ Jika hal demikian terus dibiarkan maka hal ini kontradiktif dengan gagasan negara Indonesia sebagai negara hukum yang mana merupakan jiwa dari keseluruhan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sebagai suatu kesatuan sistem.

Secara praktis, pengaduan konstitusional merupakan bentuk pengaduan warga negara karena mendapat perlakuan (kebijakan atau tidak ada kebijakan) dari negara, dalam hal ini baik pemerintah; lembaga perwakilan rakyat, maupun Mahkamah Agung, yang bertentangan dengan konstitusi dan merugikan hak-hak warga negara.⁴⁴ Faktanya, di banyak negara wewenang ini merupakan salah satu wewenang pengadilan konstitusi. Namun di Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 tidak secara tegas memberikan wewenang pengaduan konstitusional atau pengaduan warga

and popular sovereignty the electing process of DPD members is the same as that of DPR members through the LUBER and JURDIL Legislative Elections. Therefore, in order to optimize its role and function, the DPD needs to be strengthened with a variety of understandings and argumentations that support it.”;”container-title”:"Wajah Hukum","DOI”:"10.33087/wjh.v3i2.72","ISSN”:"2598-604X","issue”:"2","journalAbbreviation”:"wjh","language”:"id","page”:"141"”source”:"DOI.org (Crossref.

42 Suwandi, 2013, hlm. 543.

43 Palguna, 2013, hlm. 8.

44 Mahfud MD, 2009, hlm. 289.

negara kepada Mahkamah Konstitusi. Maknanya, pengaduan konstitusional secara eksplisit tidak termasuk dalam salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang secara limitatif telah ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945.⁴⁵

Puncaknya, perdebatan perihal penguatan kewenangan fungsi legislasi DPD, Pilkada yang seharusnya berada dalam koridor rezim Pemilu, penegasan system Pilkada langsung, peradilan Pemilu, permasalahan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait pengaduan konstitusional, hingga pengaturan komisi negara di dalam konstitusi, mengakar pada suatu problematika fundamental yang belum secara *rigid* mengatur. Oleh sebabnya, dibutuhkan suatu amandemen terhadap *staatsgrundgezets* bangsa Indonesia, yakni batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 untuk meletakkan fondasi konstitusional terhadap kehidupan kenegaraan yang semakin berkembang.

1.2. Identifikasi Masalah

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilaksanakan secara bertahap dari tahun 1999 hingga 2002 telah menghasilkan UUD yang berlaku saat ini. Dengan semakin berkembangnya masyarakat Indonesia telah muncul beberapa permasalahan yang berkaitan secara fundamental dengan penyelenggaraan kenegaraan. Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, identifikasi masalah yang akan diuraikan dalam naskah akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) ini sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang berkembang dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat dalam penerapan UUD NRI Tahun 1945 selama ini, serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu disusun Naskah Akademik tentang perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945?
3. Apa urgensi pengintegrasian Pilkada dalam rezim Pemilu di Indonesia?
4. Bagaimana kedudukan lembaga negara DPD perihal status kelembagaan, unsur keanggotaan dan fungsi legislasinya dalam UUD NRI Tahun 1945?

45 Setiawan & Soedarto, 2017, hlm. 10.

5. Apa urgensi pengaturan dan pemberian legitimasi terhadap komisi negara di dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945?
6. Apa saja komisi negara yang akan diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan bagaimana hal tersebut didefinisikan?
7. Bagaimana penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan hasil pemilihan umum harus diatur dalam konstitusi?
8. Apa wadah yang ideal untuk menghimpun dan menyelesaikan sengketa Pemilu sehingga dapat dibuat lebih efektif secara fundamental dalam konstitusi?
9. Bagaimana pemberian kewenangan menyelesaikan pengaduan konstitusional kepada MK didefinisikan?
10. Apa yang seharusnya menjadi pertimbangan dan landasan filosofis, historis, serta sosiologis dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945?
11. Apa sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang akan diwujudkan di dalam perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

1.3. Tujuan

Ruang lingkup tujuan dalam penulisan naskah akademik ini dijabarkan melalui *output* dan *outcome*, sehingga puncaknya diharapkan dapat memberikan suatu kemanfaatan dan sasaran yang tepat.

1.3.1. Output

Adapun *output* dari penyusunan naskah akademik perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah:

1. Memberikan dasar pertimbangan terhadap perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945;
2. Memberikan kontribusi keilmuan tentang perkembangan permasalahan ketatanegaraan;
3. Memberikan alternatif gagasan perubahan kelima UUD NRI Tahun

1945;

4. Menawarkan sejumlah perubahan dan penambahan pasal-pasal pengaturan di dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945.

1.3.2. Outcome

Outcome dari dari penyusunan naskah akademik perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan sebagai berikut:

1. Membangun paradigma konstusionalisme yang lebih masif dalam kerangka UUD NRI Tahun 1945 untuk menciptakan desain ketatanegaraan menjadi lebih demokratis;
2. Menyempurnakan aturan dasar dalam UUD NRI Tahun 1945 untuk meningkatkan sistem penyelenggaraan negara sesuai dengan tujuan nasional agar dapat mengakomodasi dan menjawab segala permasalahan ketatanegaraan di Indonesia;
3. Penguatan terhadap perlindungan hak asasi manusia dan hak konstusional warga negara;
4. Mendewasakan kultur politik yang baik dan konstusionalisme yang paripurna bagi seluruh elemen bangsa Indonesia; dan
5. Sebagai langkah progresif dalam penyelesaian permasalahan dimasa yang akan datang, sehingga perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 dapat dijadikan dasar upaya preventif untuk menyongsong perkembangan zaman.

1.3.3. Sasaran

Terkait sasaran yang akan diwujudkan dalam penyusunan naskah akademik perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 ini adalah:

1. Optimalisasi status kelembagaan dan fungsi legislasi DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerah;
2. Memberikan penegasan tentang pengintegrasian Pilkada sebagai kualifikasi rezim Pemilu sebagai wujud penataan sistem politik dan demokrasi yang efektif serta efisien;
3. Memberikan legitimasi terhadap komisi-komisi negara yang memiliki

peran dan pengaruh signifikan pada tata negara dan kelola pemerintah Indonesia, serta berkaitan dengan jalannya demokrasi dan perlindungan HAM di dalam UUD NRI Tahun 1945;

4. Memberikan wadah penyelesaian sengketa Pemilu guna mewujudkan asas kepastian hukum yang merupakan *ius constituendum* dalam melindungi hak konstitusional warga negara dan peserta Pemilu;
5. Memberikan perlindungan maksimum terhadap hak-hak konstitusional warga negara dan tegaknya demokrasi melalui sarana pengaduan konstitusional di MK.

1.3.4. Manfaat

Puncaknya, penyusunan naskah akademik kelima UUD NRI Tahun 1945 ini berusaha untuk memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Menjawab permasalahan yang berkembang dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat dalam penerapan UUD NRI Tahun 1945 selama ini serta bagaimana mengatasinya;
2. Merumuskan urgensi dilakukannya penyusunan naskah akademik perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945;
3. Mengetahui urgensi pengintegrasian Pilkada dalam rezim Pemilu di Indonesia;
4. Mendefinisikan kedudukan lembaga negara DPD perihal status kelembagaan, unsur keanggotaan dan fungsi legislasinya dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945;
5. Mengetahui urgensi pengaturan komisi negara di dalam UUD NRI Tahun 1945;
6. Mendefinisikan komisi negara mana saja yang akan diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945;
7. Menjawab cara penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan hasil pemilihan umum sehingga dapat diatur dalam konstitusi;
8. Memberikan gambaran wadah yang ideal untuk menghimpun dan menyelesaikan sengketa Pemilu sehingga dapat dibuat lebih efektif secara fundamental dalam konstitusi;
9. Mendefinisikan pemberian kewenangan menyelesaikan pengaduan

- konstitusional kepada MK;
10. Mengetahui pertimbangan dan landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, serta historis dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945;
 11. Menjawab sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945.

1.4. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan naskah akademik rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini memuat sistematika penulisan sebagai berikut:

- BAB I: Pendahuluan, yang menguraikan latar belakang, identifikasi masalah, tujuan, *output*, *outcome*, manfaat, sistematika penulisan serta metode penulisan.
- BAB II: Tinjauan Pustaka, yang menguraikan landasan teori, elaborasi analisis terhadap permasalahan terkait.
- BAB III: Landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan historis. Landasan pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembahasan, yang memaparkan mengenai konsep-konsep Rancangan Perubahan Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- BAB IV: Pembahasan, yang berisi analisis secara keseluruhan mengenai latar belakang, rumusan masalah, dan metode Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perbandingan praktik penyelenggaraan di negara lain, serta kajian implikasi penerapan sistem baru terhadap sistem ketatanegaraan.
- BAB V: Sasaran, Jangkauan, Arah Pengaturan, Dan Materi Muatan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang berisi analisis uraian materi muatan perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- BAB VI: Penutup, yang menguraikan kesimpulan dan saran.

1.5. Metode Penelitian

Dalam melakukan amandemen kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan dengan metode kerja sebagai berikut:

1. Metode Yuridis Normatif

Penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder berupa bahan pustaka.⁴⁶ Penelitian hukum normatif ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, baik vertikal maupun horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁴⁷ Penelitian ini meliputi asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, baik vertikal maupun horizontal, dan sejarah hukum.

Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup:⁴⁸

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Adapun bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah:
 - i. Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
 - ii. Peraturan dasar: mencakup di antaranya Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - iii. Peraturan perundang-undangan;
 - iv. Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat;
 - v. Yurisprudensi;
 - vi. Traktat;
 - vii. Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku.

⁴⁶ Soekanto & Mamudji, 2001, hlm. 13–14.

⁴⁷ Soekanto & Mamudji, 2001, hlm. 13–14.

⁴⁸ Soekanto & Mamudji, 2001, hlm. 105.

- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:
 - i. Buku teks yang ditulis oleh para ahli hukum;
 - ii. Hasil karya ilmiah para ahli yang terkait dengan penelitian ini;
 - iii. Hasil penelitian para ahli yang terkait dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, yang pada dasarnya mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder. Selain itu bahan hukum tersier mencakup pula bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang di luar bidang hukum, yakni:
 - i. Kamus hukum;
 - ii. Kamus umum;
 - iii. Ensiklopedi.

Adapun data yang diperoleh berupa data sekunder yang diolah dengan menggunakan teknik *content analysis* untuk menghasilkan kesimpulan.

2. Metode Yuridis Empiris atau Penelitian Sosio-legal

Metode ini merupakan metode penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan data primer dan menemukan kebenaran dengan menggunakan metode berpikir induktif dan kriterium kebenaran koresponden adalah fakta yang mutakhir. Pada metode ini diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap eksistensi dan pemberlakuan UUD NRI Tahun 1945 di tengah masyarakat yang menimbulkan kesenjangan, pengumpulan data dengan studi kepustakaan yang sehubungan dengan permasalahan dan mengkajinya dari berbagai bidang, seperti sosial, budaya, dan politik.

3. Prinsip Dasar Perubahan

Prinsip yang menjadi pegangan dalam perubahan kelima disepakati bahwa nama hukum dasar tertinggi di Indonesia adalah tetap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945. Hal itu dilakukan guna menjaga semangat perjuangan dan independensi yang melekat makna kemerdekaan.

Terkait dengan perubahan UUD 1945, tetap berpegang teguh pada kesepakatan tentang arah perubahan UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- i. Tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
- ii. Mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- iii. Mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil);
- iv. Memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 ke dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945; dan
- v. Menempuh cara adendum dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Kesepakatan tersebut perlu ditegaskan untuk menyatakan perubahan ke depan tidak akan membongkar fondasi dasar kehidupan bernegara, khususnya yang berhubungan dengan Pancasila sebagai dasar negara. Kesepakatan-kesepakatan demikian disadari sebagai konsensus politik nasional yang menjadi prasyarat kemungkinan berlanjutnya perubahan Undang-Undang Dasar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Indonesia sebagai Negara Hukum dan Demokrasi

Menurut F.R Bothlingk negara hukum ialah negara yang mana kebebasan kehendak dari pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum. Bothlingk menjelaskan lebih lanjut lagi bahwa pembatasan kebebasan kehendak pemegang kekuasaan tersebut dilakukan dengan cara keterikatan hakim dan pemerintah dengan undang-undang, dan pembatasan kewenangan yang dilakukan oleh pembuat undang-undang.⁴⁹ Sedangkan menurut Hamid Attamini negara hukum ialah negara yang menjadikan hukum sebagai dasar kekuasaan negara serta penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala wujudnya yang dilakukan di bawah kekuasaan hukum.⁵⁰ Sehingga dapat disimpulkan, secara sederhana negara hukum ialah negara yang mana penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan dengan berdasarkan atau berlandaskan hukum yang berakar dalam seperangkat peraturan normatif, yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian pemerintahan serta perilaku pejabat pemerintahan.

Makna dari negara hukum sendiri pada hakikatnya bermula dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada dasarnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi pada suatu negara adalah hukum. Oleh karena hal itu seluruh alat perlengkapan negara termasuk juga warga negara tanpa terkecuali wajib untuk tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum. Menurut Hugo Krabbe, negara ialah berperan sebagai pencipta serta penegak hukum, yang mana dalam segala hal kegiatannya haruslah tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam artian hukum di sini membawahi negara. Sehingga dapat dipahami, bahwa konsep negara hukum pada hakikatnya berakar dari prinsip kedaulatan hukum yakni bahwa kekuasaan tertinggi pada suatu negara ialah berdasarkan atas hukum.

Sementara demokrasi ialah suatu gagasan yang bertujuan bahwa kekuasaan haruslah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam artian demokrasi hakikatnya merupakan kekuasaan yang berasal dari rakyat, dan oleh karena itu rakyatlah sebenarnya yang berhak untuk menentukan, memberi

49 Ridwan HR, 2014, hlm. 21.

50 Attamini, 1992, hlm. 8.

arah dan yang sejatinya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.⁵¹ Sependapat dengan ini, Zakaria Bangun mengatakan bahwa konsep demokrasi ialah mementingkan akan kehendak, pendapat, dan pandangan rakyat, serta corak pemerintahannya penentuannya diputuskan melalui cara mufakat. Oleh karena demikian dapat dikatakan bahwa demokrasi yang kuat ialah demokrasi yang berakar dari hati nurani rakyat demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.⁵² Dari sini dapat dipahami dengan saksama bahwa dalam konsep demokrasi rakyatlah yang berada pada tingkat terakhir dalam hal menentukan masalah-masalah pokok yang menyangkut hidup mereka, sekaligus dalam menilai kebijaksanaan negara yang juga ikut menentukan kehidupan mereka.

2.1.1. Indonesia sebagai Negara Hukum

Secara umum istilah negara hukum sering kali disama artikan dengan *rule of law*⁵³ atau *rechtstaat*,⁵⁴ karena ketiga istilah ini pada dasarnya mempunyai tujuan yang sama yakni untuk menciptakan pengakuan dan perlindungan hak asasi serta mencegah akan adanya kekuasaan yang absolut, sedangkan perbedaannya terdapat pada substansial ketiga istilah tersebut yang dipengaruhi dari pandangan hidup serta latar belakang suatu bangsa.⁵⁵ Sedangkan Jimly Asshiddiqie sendiri lebih memilihi menggunakan istilah *nomocracy* sebagai padanan dari istilah negara hukum, hal ini disebabkan istilah *nomocracy* dapat disandingkan dengan dengan istilah *democracy* yang berasal dari kata *demos* dan *kratos*. *Nomos* mempunyai arti norma atau hukum sedangkan *cratos* berarti kekuasaan. Hal ini bermakna bahwasanya istilah *nomocracy* itu berhubungan dengan konsep kedaulatan hukum atau hukum sebagai panglima tertinggi.⁵⁶

Berdasarkan sejumlah argumen di atas, didapatkan suatu pemahaman

51 Asshiddiqie, 2012, hlm. 293.

52 Bangun, 2008, hlm. 2.

53 Menurut A.V Dicey dalam Philipus M Hadjon, 2007., mengatakan bahwa terdapat tiga unsur penting dalam suatu negara hukum yang disebut sebagai *rule of law*, yakni: *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *due process of law*.

54 Friedrich Julius Stahl dalam Scahmid, 2008., mengungkapkan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) harus memiliki ciri-ciri, yakni adanya perlindungan hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pemerintahan yang berdasarkan peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan terdapat peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan.

55 Azhary, 1995, hlm. 34.

56 Asshiddiqie, 2008, hlm. 298

bahwa, istilah negara hukum yang secara umum dikenal dengan istilah *rule of law* dan *rechtstaat*, juga dikenal pula dengan istilah *nomocracy* yang mempunyai arti sama dengan negara hukum. Substansi dari gagasan itu, adalah bahwa hukum yang diterapkan pada suatu negara hukum haruslah disusun secara demokratis, yang dalam artian bahwa hukum yang diberlakukan itu memang dikehendaki oleh rakyat.⁵⁷ Sedangkan menurut Mahfud MD, Indonesia tidak hanya *rechtstaat* tetapi juga sebagai negara *the rule of law*. Oleh karena itu dengan dihapuskannya kalimat *rechtstaat*⁵⁸ pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 bukan dikarenakan perihalan semantik atau gramatikal belaka, akan tetapi juga juga berhubungan dengan masalah substantif dan paradigmatis. Sebagaimana diketahui terdapat dua istilah *rechtstaat* dan *the rule of law* yang jika sama-sama diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia mempunyai arti sama yakni negara hukum, padahal antar *rechtstaat* dan *the rule of law* mempunyai konsep serta pelembagaan yang berbeda.⁵⁹

Sementara itu menurut Jimly Asshiddiqie, apabila hukum dipahami secara sempit dan kaku atau sebatas peraturan perundang-undangan belaka, maka pengertian yang berkembang akan negara hukum tersebut juga akan bersifat sempit serta terbatas. Oleh karena demikian Lawrence M. Friedman mengemukakan istilah *the rule just of law* untuk menjamin negara hukum juga meliputi pengertian keadilan yang lebih substansial. Dari pada sebatas memaknai peraturan perundang-undangan dalam arti sempit.⁶⁰

Mengacu pada pendapat di atas, terdapat 12 prinsip pokok yang dapat dikatakan sebagai tonggak utama agar suatu negara dapat disebut sebagai *the rule of law* atau *rechtstaat*,⁶¹ adalah:

1. Diakuinya kedaulatan hukum;
2. Terdapat persamaan dalam hukum;
3. Diterapkannya asas legalitas;
4. Pembatasan kekuasaan yang efektif;

57 Hidayat, 2010, hlm. 19.

58 Pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sebelum perubahan secara tegas menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara yang berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*).

59 Mahfud MD, 2010, hlm. 384.

60 Asshiddiqie, 2012, hlm. 28.

61 Asshiddiqie, 2012, hlm 29.

5. Pembatasan kekuasaan yang efektif;
6. Terdapat mekanisme peradilan administrasi negara;
7. Terdapat peradilan yang bebas serta tidak berpihak;
8. Terdapat mekanisme peradilan konstitusi;
9. Terjaminnya perlindungan hak-hak asasi manusia;
10. Menganut sistem dan mekanisme demokrasi (*democratic rule of law*), (*demokratische rechstaat*);
11. Berfungsi sebagai sarana kesejahteraan rakyat (*welfare-rectstaat*);
12. Adanya transparansi dan kontrol sosial;

UUD NRI Tahun 1945 telah mengamanatkan perihal penegakan hukum di Indonesia yang menganut secara seimbang dari segi-segi konsepsi baik dari *the rule of law* ataupun *rechstaat*. Tak hanya itu UUD NRI juga lebih menekankan pada asas kemanfaatan, sebagaimana pemberlakuan hukum dan penegakan hukum tidak melahirkan kemudaratian melainkan memberikan manfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara.⁶²

Indonesia sebagai negara hukum, maka konsekuensinya adalah organ dan/atau lembaga negara apa pun harus berdasarkan konstitusi.⁶³ Sebagaimana diketahui menurut Yusril Ihza Mahendra, bahwa konstitusi dibentuk dengan tujuan para penyelenggara negara dapat menentukan arah serta tujuan yang jelas, tidak parsial, dalam hal menjalankan tugas dan kewenangannya.⁶⁴ Sebab itu, keberadaan konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai dasar hukum tertinggi dan dijadikan sebagai negara hukum yang demokratis.⁶⁵ Mengenai ini negara telah menempatkan hukum itu sebagai dasar kekuasaan dan penyelenggaraan kekuasaan negara dalam berbagai bentuk apa pun harus dilakukan di bawah kekuasaan hukum, tidak boleh ada kekuasaan yang lain. Hukum sebagai urat nadi dalam segala bidang kehidupan.⁶⁶

62 Mahfud MD, 2010, hlm. 384

63 Maggalatung, t.t., hlm. 9

64 Ihza Mahendra, 1996, hlm 46

65 Hakim, 2010, hlm. 103.

66 Effendi, 2005, hlm. 1.

2.1.2. Indonesia sebagai Negara Demokrasi

Menurut Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law is a Changing Society*, membagi negara hukum (*the rule of law*) menjadi dua bagian yakni negara hukum dalam arti formal dan negara hukum dalam arti materiil. Negara hukum dalam arti formal diartikan sebagai *organized public power*, atau kekuasaan yang terorganisasi. Sedangkan dalam arti materiil diartikan sebagai *rule of just law*, yang berarti di dalam konsep *rule of law* meliputi keadilan yang bersifat lebih substansial, dan tidak sekedar memfungsikan bunyi dari undang-undang tertulis.⁶⁷

Sehingga demokrasi dan negara hukum merupakan dua konsep yang saling berkaitan, hal ini dikarenakan demokrasi dan negara hukum merupakan dua teori mekanisme kekuasaan dalam mengelola pemerintahan negara. Karena dua teori ini saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan,⁶⁸ sebagaimana pada satu sisi demokrasi memberikan pandangan dan konsepsi kekuasaan yang berdasarkan persamaan dan kesederajatan manusia, pada sudut pandang yang berbeda hukum memberikan konsepsi keadilan dan kepastian.⁶⁹

Sependapat dengan ini Mahfud MD mengatakan bahwa demokrasi sangat erat sekali kaitannya dengan hukum. Demokrasi tanpa adanya hukum maka tidak akan tercipta dengan baik, malahan bisa memicu anarki, begitu sebaliknya hukum tanpa adanya sistem yang demokratis akan mengakibatkan hukum menjadi elitis dan represif.⁷⁰

Demokrasi bersumber dari kata *demos* dan *kratos* yang mempunyai arti pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Menurut Amien Rais, demokrasi pada umumnya merupakan dasar hidup untuk bernegara yang memberikan pemahaman bahwa rakyat merupakan penentu tingkat terakhir akan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang menyangkut kehidupannya meliputi juga dalam menilai kebijakan pemerintah negara, sebab kebijakan pemerintah juga menentukan kehidupan rakyat.⁷¹

Sebelum perubahan, UUD NRI Tahun 1945 mengatur demokrasi di Indonesia dengan kedaulatan rakyat namun dengan dijalankan oleh

67 Hartono, 1968, hlm. 4

68 Nicolay & Hay, 1905, hlm. 209

69 Muntoha, 2009, hlm. 379

70 Mahfud MD, 1999, hlm. 1.

71 Rais, 1986, hlm. 5.

MPR,⁷² konsekuensinya hal ini menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara pada saat itu. Oleh karena demikian, sesungguhnya pada saat itu kekuasaan tertinggi berada di tangan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

Pasca perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945, Indonesia telah memproklamlirkan dirinya sebagai negara hukum sekaligus juga mengakui kedaulatan rakyat bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi (demokrasi). Hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945⁷³. Mengacu pada pasal tersebut, jelas mengartikan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang mengakui bahwa rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi. Sehingga dapat dikatakan Indonesia bukanlah negara hukum yang otoriter melainkan merupakan negara hukum yang demokratis.⁷⁴

Sependapat dengan hal ini Yunus menegaskan bahwa Indonesia jelas merupakan negara demokrasi yang tak dapat debat lagi. Kata “*Kerakyatan*” dan “*Kedaulatan di tangan rakyat*” sebagaimana yang termaktub dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah memperlihatkan adanya asas demokrasi, yang berarti sepenuhnya kekuasaan itu berada di tangan rakyat.⁷⁵

Meskipun kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, bukan terus langsung mengartikan bahwa semua rakyat berhak ikut andil dalam menjalankan pemerintahan negara. Melainkan bahwa semua kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus sesuai dengan kehendak rakyat. Hal ini dikarenakan Indonesia menganut demokrasi perwakilan, sebagaimana kekuasaan rakyat diserahkan kepada wakil-wakilnya diparlemen.⁷⁶

2.2. Demokrasi Perwakilan

Secara bahasa demokrasi berasal dari kata *demos* dan *kratos* yang berarti pemerintahan rakyat.⁷⁷ Sedangkan secara terminologi demokrasi

72 Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan berbunyi, Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

73 UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat” dan “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

74 Sunarno, t.t., hlm. 42.

75 Nur Rohim, 2015, hlm. 162.

76 Nur Rohim, 2015, hlm. 79.

77 (Henry George Liddell, Robert Scott, *An Intermediate Greek-English Lexicon*, δημοκρατία, t.t.)

adalah kondisi sebagaimana sistem pemerintahan negara memberikan kedaulatan tertinggi kepada rakyat.⁷⁸ Menurut Sidney Hook demokrasi adalah bentuk pemerintahan negara yang dalam pengambilan keputusan pentingnya baik secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas kepada rakyat.⁷⁹ Sementara itu Supriatnoko mengatakan bahwa demokrasi sebagai dasar hidup negara yang memberikan pemahaman bahwa negara demokrasi merupakan negara yang dalam pelaksanaannya didasarkan atas kehendak dan kemauan rakyat.⁸⁰

Dari sejumlah pendapat ahli yang telah diuraikan di atas dapat ditarik benang merah bahwa hakikat demokrasi merupakan bentuk pemerintahan negara sebagaimana rakyat sebagai peran utamanya dalam proses sosial maupun politik, dalam arti lain pemerintahan berada di tangan rakyat, yang mencakup tiga pengertian yakni pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*), dan pemerintahan oleh rakyat (*governemnt by the people*).

Demokrasi dalam perjalanannya telah berkembang sedemikian rupa, sebagaimana Robert A. Dahl telah membagi demokrasi menjadi dua pengertian yakni demokrasi dalam arti materiil dan demokrasi dalam arti formal. Demokrasi dalam arti materiil dapat dikatakan demokrasi dijadikan sebagai asas, yang dipengaruhi oleh budaya/kultur, latar belakang/sejarah suatu bangsa, sehingga dikenal demokrasi rakyat atau demokrasi konstitusional, dan demokrasi Pancasila. Sedangkan demokrasi dalam arti formal adalah ketika demokrasi dijadikan sebagai sistem pemerintahan atau sistem politik oleh suatu negara yang mana kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan secara sendiri melainkan melalui wakil-wakil di lembaga perwakilan yang telah dipilih oleh rakyat.⁸¹

Demokrasi formal atau demokrasi perwakilan yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl kini telah menjadi bagian dari tipologi/jenis-jenis demokrasi.⁸² Terlepas dari perdebatan para ahli sebagaimana ada yang mengatakan bahwa perwakilan/representasi dan demokrasi merupakan dua hal yang berbeda sehingga bukan termasuk dari tipologi demokrasi.

78 Trianto, 2007, hlm. 219.

79 Ubaidillah, 2000, hlm. 39.

80 Supriatnoko, 2008, hlm 99.

81 Dahl, 1992, hlm. 158.

82 Nur Rohim, 2015, hlm. 153.

Namun demokrasi perwakilan ini disebut sebagai demokrasi modern yang kini telah banyak dianut oleh negara-negara di dunia. Demokrasi perwakilan ini hadir berangkat dari kelemahan demokrasi langsung yang telah diterapkan. Demokrasi langsung ini pada akhirnya menuai hambatan karena, pertama kesulitan mencari tempat untuk mengumpulkan seluruh masyarakat guna membicarakan suatu urusan, kedua tidak semua masyarakat memahami akan persoalan negara yang dewasa ini semakin kompleks, ketiga pembicaraan atau musyawarah tidak akan berjalan dengan efektif karena sulitnya mengambil keputusan.⁸³

Atas dasar kelemahan-kelemahan yang demikian itulah, akhirnya membuat negara-negara modern tidak lagi menggunakan demokrasi langsung, melainkan menerapkan demokrasi perwakilan/tidak langsung, yakni dengan memilih wakil-wakil rakyat yang kemudian akan duduk di parlemen untuk menyalurkan suara-suara rakyat.

Demokrasi perwakilan adalah tipologi demokrasi yang disandarkan terhadap prinsip sedikit orang yang dipilih sebagai perwakilan dari sekelompok orang yang lebih banyak, hal ini merupakan kebalikan dari demokrasi langsung.⁸⁴ Sependapat dengan hal ini Muchyar Yara berpendapat bahwa demokrasi perwakilan merupakan demokrasi sebagaimana rakyat secara keseluruhan tidak langsung turut serta dalam menjalankan roda pemerintahan negara, melainkan rakyat telah terwakili oleh wakil-wakilnya yang duduk di parlemen atau badan perwakilan rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan.

Demokrasi perwakilan sering dikenal sebagai demokrasi modern, karena negara-negara modern pada umumnya menerapkan demokrasi perwakilan ini. Menurut Joni Lovenduski dan Sarah Child, demokrasi perwakilan dengan sistem representasi seperti ini membantu memecahkan problem-problem negara modern melalui pendelegasian sejumlah kelompok kecil majelis permusyawaratan untuk menyalurkan kepentingan arau aspirasi rakyat dan membuat keputusan-keputusan.⁸⁵

Adapun menurut Abdul Karim ciri khas dari demokrasi perwakilan ini antara lain ialah,

83 Aim, t.t., hlm. 112.

84 (*Victorian Electronic Democracy - Final Report - Table of Contents*Victorian Electronic Democracy - Final Report - Glossary, 2007).

85 Suseno, 2013, hlm. 52.

1. Terdapatnya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan pemisahan kekuasaan (*separation of power*);
2. Terdapat *rule of law* atau hukum dijadikan sebagai panglima tertinggi;
3. Terdapat undang-undang yang demokratis;
4. Terdapat partai politik;
5. Terdapat Pemilu yang bebas;
6. Terdapat pers yang bebas.

Dengan sudah tidak memungkinkan lagi dilaksanakannya cita-cita demokrasi ideal yakni demokrasi langsung, sebagaimana rakyat dapat terlibat langsung dan ikut andil dalam menentukan arah kebijakan pemerintah negara, sehingga negara-negara lebih memilih untuk menerapkan konsep demokrasi perwakilan/demokrasi tidak langsung ini. Dari konsep inilah kemudian lahir gagasan lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejarah perkembangannya.

2.3. Lembaga Perwakilan

Awal mula kehadiran lembaga perwakilan berasal dari gagasan J.J Rousseau, yang menyampaikan gagasannya akan demokrasi sebagai suatu sistem yang paling cocok untuk dijadikan dasar dalam pengelolaan negara. Pemikiran J.J Rousseau ini berangkat dari pemahaman sederhana mengenai demokrasi langsung (*direct democracy*). Bahwa secara garis besar demokrasi langsung menginginkan rakyat secara langsung turut andil dalam mengelola negara serta secara langsung dapat menentukan sendiri pilihan jalan yang dianggap paling tepat.⁸⁶

Gagasan dari J.J Rousseau ini dalam perkembangannya pada negara-negara modern mengalami kesulitan untuk diterapkan, pasalnya masyarakat pada negara modern sangat beraneka ragam kulturnya, begitu pula terkait kebutuhan dalam hidupnya, sehingga sangat sulit untuk dipertemukan demi mencapai tujuan yang sama.⁸⁷

Sebagai akibat dari kondisi demikian, akhirnya muncul demokrasi

⁸⁶ Wahidin, 2011, hlm. 37.

⁸⁷ Wahidin, 2011, hlm. 38.

tidak langsung/perwakilan dengan melalui lembaga perwakilan yang memiliki nama dan jenis berbeda di masing-masing negara. Namun pada umumnya lembaga ini sering disebut sebagai parlemen atau secara normatif sebagaimana diatur dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Sebagaimana aspek politik, historis, etnik, dan ekonomi akan mempengaruhi model lembaga perwakilan dari setiap negara ini.⁸⁸

Menurut Montesquieu lembaga perwakilan rakyat merupakan salah satu lembaga negara yang berdiri sendiri dan terpisah dari lembaga lainnya.⁸⁹ Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif adalah cabang kekuasaan negara yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu segala peraturan dalam hal mengatur kehidupan bersama harus diberikan pertama-tama pada lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif atau parlemen.⁹⁰

Selaras dengan hal ini Anne Maria Camissa dan Paul Christopher juga berpendapat bahwa lembaga perwakilan merupakan lembaga yang dibebankan pada fungsi pembuatan hukum, mulai dari tahap perancangan, pembahasan, pengesahan, hingga pengimplementasian akan undang-undang.⁹¹ Lebih lanjut tak hanya fungsi membuat undang-undang Anne Maria Camissa dan Paul Christopher juga menjelaskan fungsi-fungsi dari lembaga perwakilan rakyat antara lain:

1. Fungsi Pengaturan (*Regelende Functie*)

Fungsi utama dari lembaga perwakilan adalah fungsi pengaturan atau fungsi legislasi. Sebagaimana lembaga perwakilan ini sering kali disebut sebagai lembaga legislatif. Oleh karena itu dalam hal membuat dan menetapkan peraturan perundang-undangan mula-mula harus diserahkan ke lembaga perwakilan rakyat atau legislatif terlebih dahulu. Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa lembaga perwakilan dalam fungsi legislasinya berkaitan dengan empat bentuk kegiatan yakni *pertama* penggagas dalam membuat undang-undang (*legislative initiation*); *kedua*, perancangan atau pembahasan undang-undang (*law making process*); *ketiga*, penetapan atau persetujuan akan rancangan

88 Subardjo, 2012, hlm. 45.

89 Librayanto, 2008, hlm. 18.

90 Asshiddiqie Jimly, 2009, hlm. 298.

91 Fatmawati, 2014, hlm. 7.

undang-undang (*law enactment approval*); keempat, memberikan persetujuan atau ratifikasi atas suatu perjanjian internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal biniding documents*).⁹²

2. Fungsi Pengawasan (*Control*)

Selain fungsi legislasi sebagai fungsi utama lembaga perwakilan rakyat, juga terdapat fungsi pengawasan demi tercipta *check and balances* antar lembaga negara juga menjamin bahwa roda pemerintahan tetap berjalan sesuai dengan porosnya. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Pengantar Hukum Tata Negara mengatakan bahwa lembaga perwakilan rakyat diberi kewenangan dalam hal pengawasan pada tiga hal, yakni, pengawasan terhadap pemerintahan (*control of executive*), pengawasan terhadap pengeluaran (*control of expenditure*), pengawasan terhadap pemungutan pajak (*control of taxation*).

3. Fungsi Perwakilan (*Representative*)

Fungsi perwakilan merupakan fungsi pokok dari lembaga perwakilan rakyat. Karena bagaimana suatu lembaga dikatakan sebagai lembaga representasi/perwakilan jika di dalamnya tidak terdapat lembaga perwakilan. Dalam praktik negara demokrasi terdapat tiga sistem perwakilan di antaranya ialah:

- a. Sistem perwakilan teritorial (*teritorial* atau *regional representation*);
- b. Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*funtional representation*).⁹³

4. Fungsi Resolusi Konflik dan Deliberatif

Lembaga perwakilan rakyat dalam menjalankan ketiga fungsi di atas, yakni pengaturan, pengawasan, ataupun perwakilan pastilah menemui perdebatan dan perbedaan kepentingan daripada masing-masing kelompok pada lembaga perwakilan rakyat sendiri.

Fungsi resolusi konflik dan deliberatif dalam lembaga perwakilan

92 Asshiddiqie, Jimly 2009, hlm. 300.

93 Asshiddiqie Jimly, 2009, hlm. 305.

rakyat di antaranya ialah:

- a. Perdebatan dalam rangka pengawasan;
- b. Perdebatan publik dalam tujuan *rule and policy making*;
- c. Menyalurkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang beraneka ragam;
- d. Memberikan solusi damai pada konflik sosial.⁹⁴

2.4. Sistem Parlemen Bikameral

Sejak mula digagasnya ide demokrasi perwakilan, akhirnya mengemukakan pemikiran untuk membentuk suatu wadah demokrasi yang bertujuan untuk menghasilkan keputusan-keputusan penting. Secara umum dikenal dua bentuk sistem lembaga perwakilan atau parlemen yakni parlemen satu kamar (*unicameral parliament*) dan parlemen dua kamar (*bicameral parliament*).⁹⁵

Menurut Anwar, sistem unikameral adalah sistem perwakilan yang hanya memiliki satu kamar pada bangunan parlemennya, dan hanya terdapat komisi-komisi saja. Seperti contoh negara China dan Thailand yang menerapkan sistem ini. Sedangkan sistem bikameral adalah sistem perwakilan yang mempunyai dua kamar, sebagaimana biasanya tiap kamar merupakan perwakilan dari entitas yang berbeda pada suatu negara. Contoh sistem ini diterapkan pada *Congres Amerika Serikat* dan *the Parliament* di Inggris.⁹⁶

Namun menurut Jeremy Bentham, sistem perwakilan yang kedua atau bikameral inilah yang banyak digunakan oleh negara modern pada saat ini, sebagaimana sistem parlemen mengidealkan adanya dua kamar dalam lembaga perwakilan.⁹⁷

Sebagaimana keuntungan dari penerapan sistem bikameral jika dilihat dari sisi ketatanegaraan menurut Dahlan Thaib di antaranya ialah:

- a. Secara formal telah mewakili beragam pemilih, yakni rakyat maupun wilayah;

94 Asshiddiqie Jimly, 2009, hlm. 308.

95 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000, hlm. 32.

96 Anwar, 1999, hlm. 155.

97 Isra, 2010, hlm. 235.

- b. Adanya pengawasan dan pengontrolan yang lebih baik pada lembaga eksekutif;
- c. Dapat mencegah disahkannya peraturan perundang-undangan yang cacat;
- d. Dapat memfasilitasi pendekatan dalam bentuk musyawarah mengenai penyusunan perundang-undangan.⁹⁸

Dalam perjalanannya menurut Giovanni Sartori, sistem bikameral ini telah berkembang dan mempunyai keanekaragaman, yang secara ringkas oleh Giovanni Sartori telah dibagi dalam tiga model yakni:

- a. Sistem bikameral lemah (*soft bicameralism/weak bicameralism/asymmetric bicameralism*), yakni model sistem bikameral sebagaimana satu kamar memiliki kewenangan yang jauh lebih dominan dibanding kamar yang lain.
- b. Sistem bikameral simetris/relatif (*symmetric bicameralism/strong bicameralism*), yakni model sistem bikameral sebagaimana kedua kamar memiliki kekuatan yang nayaris sama.
- c. *Perfect bicameralism*, yakni model sistem bikameral sebagaimana kedua kamar memiliki kekuatan yang benar-benar seimbang.

Mengenai jenis-jenis atau model sistem bikameral ini, Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa keuntungan daripada sistem bikameral yang diterapkan oleh suatu negara bisa di dapatkan jika negara tersebut memang benar-benar menerapkan *strong bicameralism* bukan *soft bicameralism*.⁹⁹

98 Thaib, 2017, hlm. 196.

99 Asshiddiqie Jimly, 2004, hlm. 52.

Lebih lanjut lagi Jimly Asshiddiqie menjelaskan, bahwa *strong bicameralism* adalah sistem dua kamar sebagaimana kamar-kamar parlemen memiliki kekuatan dan kewenangan yang sama dan setara, bahkan sebaiknya masing-masing kamar diberikan hak veto. Pada umumnya sistem bikameral diterapkan oleh negara federal namun juga tidak menutup kemungkinan untuk dipakai oleh negara kesatuan. Sedangkan *soft bicameralism* adalah sistem dua kamar yang kewenang dan tugas kamar yang satu memiliki perbedaan yang mencolok dengan kamar yang lainnya. *Soft bicameralism* pada umumnya diterapkan oleh negara kesatuan.¹⁰⁰

Berkenaan dengan teori bahwa *strong bicameralism* cenderung diterapkan oleh negara federal dan *soft bicameralism* diterapkan oleh negara kesatuan. Mahfud MD memiliki pendapat berbeda, bahwa sesungguhnya gagasan akan sistem bikameralisme tidak dapat disangkut-pautkan dengan federalisme ataupun sistem pemerintahan dalam suatu negara. Lanjut ia menjelaskan bahwa tidak benar sebenarnya jika mengatakan kalau sistem *strong bicameralism* hanya terdapat pada negara federal maupun hanya terdapat pada negara dengan sistem parlementer. Karena sesungguhnya setiap negara berhak untuk merancang konstitusinya sendiri tanpa harus terikat dengan negara lain.¹⁰¹

Oleh karena itulah dalam penerapan sistem bikameral dengan membentuk kamar kedua, yang pada umumnya merupakan representasi dari pada daerah, seharusnya tidak perlu khawatir akan sistem federalisme. Karena pada dasarnya kamar kedua tersebut tidak hanya berperan sebagai wakil daerah melainkan juga berperan dalam hal menjaga negara kesatuan.¹⁰²

2.5. Konsep MPR

MPR adalah lembaga negara yang memiliki keunikan tersendiri, hal ini berkaitan dengan kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR adalah lembaga tinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat. Sehingga kedudukannya berada

¹⁰⁰Asshiddiqie Jimly, 2004, hlm. 52.

¹⁰¹Mahfud MD, 2010, hlm. 182.

¹⁰²Pirmansyah, 2004, hlm. 167.

di atas parlemen (DPR). Padahal di berbagai negara parlemen adalah satu-satunya wadah perwakilan rakyat.¹⁰³ Selain kedudukannya kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebelum amandemen sangatlah besar, hal tersebut dapat dilihat dari kewenangan MPR dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Penyebutan MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu didasarkan pada Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945.¹⁰⁴

Konsep MPR yang memiliki kewenangan besar ini bukan tanpa alasan. Jika melihat sejarahnya dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan terungkap bahwa para *faunding fathers* bangsa ini sama sekali tidak berpikir untuk menjadikan Amerika dan Eropa Barat sebagai *role model* ketatanegaraan Indonesia. hal ini disebabkan karena trauma penjajahan yang dilakukan oleh Belanda sehingga menyebabkan rapat-rapat pembahasan konstitusi dipenuhi retorika anti liberalisme dan anti demokrasi barat.¹⁰⁵ Sebagai wujud penolakan tersebut muncul suatu keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat ke dalam bentuk perwakilan. Keinginan tersebut pertama kali diperkenalkan oleh Soekarno dalam pidatonya pada 1 Juni 1945 saat sidang BPUPKI. Prinsip permusyawaratan ini didasarkan pada sila keempat Pancasila tentang mufakat dan demokrasi. Kemudian penjelmaan aspirasi tersebut diterjemahkan ke dalam lembaga bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁰⁶

M. Yamin juga sependapat dengan konsepsi yang digagas Soekarno, yang juga menyatakan bahwa liberalisme dan demokrasi barat merupakan paham yang harus ditolak. M. Yamin menyatakan bahwa Negara Indonesia yang akan dilahirkan hendaknya dibentuk berdasar keputusan bermusyawarah dan di dalamnya selalu mewujudkan semangat permusyawaratan.¹⁰⁷ Dengan prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan tersebut adalah Peri Kerakyatan yang terdiri atas permusyawaratan, perwakilan dan kebijaksanaan.¹⁰⁸ Disisi lain, Soepomo dalam sidang BPUPKI memberikan penguatan bahwa individualisme dan liberalisme hanya akan memisahkan individu dengan masyarakat. Membuat individu menjadi terasing dengan sekitarnya dan berhadapan

103Harry Setya Nugraha 2017, hlm. 1.

104Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: *Kedaulatan Rakyat ada ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

105Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, 1998, hlm. 22.

106Riri Nazriyah, 2007, hlm. 50.

107*Ibid.*

108Riri Nazriyah, 2007, hlm. 51.

dengan negara, hal inilah yang akan melahirkan imperialisme dan sistem memeras (*uitbultings system*).¹⁰⁹

Disisi lain Soepomo berpandangan bahwa masyarakat/rakyat bukan lagi sebuah identitas sendiri, melainkan satu dalam bentuk negara. Negara dan masyarakat bukan identitas yang berbeda dan terpisah, sebagai mana dipahami oleh banyak intelektual masa itu, dan hubungan seperti ini Soepomo temukan dalam struktur masyarakat Jepang, sehingga tipe ideal inilah yang menurut Soepomo cocok dengan masyarakat Timur, termasuk Indonesia. Dalam risalah sidang BPUPKI Soepomo mengatakan:

“Tuan-tuan yang terhormat, dari aliran pikiran nasional sosialis, ialah prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat dan prinsip persatuan dalam negara seluruhnya cocok dengan aliran pikiran ketimuran.¹¹⁰ Kita sekarang meninjau negara Asia, ialah negara Dai Nippon. Negara Dai Nippon berdasar atas persatuan lahir dan batin yang kekal antara Yang Maha Mulia *Tenno Heika*, negara dan rakyat Nippon seluruhnya. *Tennoo* adalah pusat rohani dari seluruh rakyat. Negara bersandar atas kekeluargaan. Keluarga *Tennoo* yang dinamakan: “Koshitu” ialah keluarga yang terutama. Dasar persatuan dan kekeluargaan ini sangat sesuai pula dengan corak masyarakat Indonesia. Maka semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita persatuan hidup, persatuan *kawulo* dan *gusti* yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya. Segala manusia sebagai seseorang, golongan manusia dalam sesuatu masyarakat dan golongan-golongan dari masyarakat itu dan tiap-tiap masyarakat dalam pergaulan hidup di dunia seluruhnya dianggapnya mempunyai tempat dan kewajiban hidup (*dharma*) sendiri-sendiri menurut kodrat alam dan segala-galanya ditujukan pada keimbangan lahir dan batin. Manusia sebagai seseorang tidak terpisah dari seseorang lain atau dari dunia luar, golongan-golongan manusia, malah segala golongan makhluk, segala sesuatu bercampur baur dan bersangkutan paut, segala sesuatu berpengaruh-pengaruh dan kehidupan mereka bersangkutan-paut. Inilah ide totaliter, ide integralistik dari bangsa Indonesia, yang

109Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, 1998, hlm. 52.

110 Sekertariat Negara Republik Indonesia, 1995, hlm. 34–35

berwujud juga dalam susunan tatanegaranya yang asli.”¹¹¹

Dari pelbagai penolakan tersebut dapat disimpulkan bahwa MPR adalah lembaga yang dinilai tepat untuk menjadi rumah dan penampung aspirasi rakyat. Konsekuensi pemikiran ini yang kemudian menciptakan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara (*Die gezaamte Staatgewalt kuueght allein bei de Majelis*).¹¹² Sehingga MPR memiliki kewenangan dalam menetapkan UUD, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN),¹¹³ dan memilih Presiden serta Wakil Presiden.¹¹⁴ Dengan komposisi keanggotaan yang berasal dari anggota DPR, dan ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan.¹¹⁵ Secara keseluruhan UUD 1945 sebelum perubahan mengenal enam lembaga tinggi negara, yaitu MPR, DPR, Presiden, MA, BPK dan DPA. Dari enam lembaga negara tersebut, hanya MPR saja yang bersifat khas Indonesia. Lima lainnya berasal dari cetak biru kelembagaan yang dicontoh dari zaman Hindia Belanda. DPR dapat dikaitkan dengan sejarah *Volksraad* (Dewan Rakyat), Presiden tidak lain adalah pengganti lembaga *Gouvernuur General*, MA berkaitan dengan *Landraad dan Raad van Justice* di Hindia Beland. BPK berasal dari *Raad van Rekenkamer*, dan DPA berasal dari *Raad van Nederlandsche Indie*. Sedangkan MPR yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara tidak ada contohnya, kecuali ada di lingkungan negara-negara komunis yang menetapkan sistem partai tunggal, sebagaimana kedaulatan rakyat disalurkan ke dalam pelembagaan Majelis Rakyat yang tertinggi (*supreme people's council*) seperti di Uni Soviet dan Republik Rakyat Tiongkok.¹¹⁶

Pasca reformasi, MPR melakukan empat kali amandemen, yang memutuskan untuk menyempurnakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan kata lain, pasca perubahan UUD kedudukan MPR sejajar dengan

111 Sekertariat Negara Republik Indonesia, 1995, hlm. 35

112 Charles Simabura, 2011, hlm. v.

113 Pasal 3 UUD 1945

114 Pasal 6 ayat (2) UUD 1945

115 Pasal 2 ayat (1) UUD 1945

116 Jimly Asshiddiqie, 2006, hlm. 168.

lembaga-lembaga negara lainnya.¹¹⁷ Perubahan tersebut berimplikasi terhadap kewenangan dan keanggotaan MPR. Secara kewenangan MPR tidak lagi berwenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden ataupun memberhentikannya, serta tidak lagi berwenang membuat dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sampai saat ini kewenangan MPR yang masih melekat adalah mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Sedangkan dalam keanggotaan, MPR yang semula terdiri atas anggota DPR dan utusan-utusan daerah dan golongan, kini berubah terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.¹¹⁸

Perubahan yang terjadi tersebut dimaksudkan untuk menutup peluang penyalahgunaan MPR sebagai jalan penyimpangan terhadap proses bernegara. Di samping itu kelembagaan MPR tidak dapat diawasi oleh lembaga lainnya. Padahal UUD mengisyaratkan bahwa setiap lembaga negara harus saling mengawasi dan mengimbangi satu sama lain. Sehingga perubahan terkait kedudukan dan kewenangan MPR dimaksudkan untuk,¹¹⁹ *Pertama*, meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Konsep ini menginginkan semua lembaga negara sama dan tidak menjadikan MPR sebagai satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini disebabkan karena setiap lembaga yang dibentuk dan menjalankan tugas-tugas politik negara dan pemerintahan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat.¹²⁰ *Kedua*, mewujudkan sistem perwakilan dua kamar (*bikameral*). MPR adalah lembaga yang terbentuk jika DPR dan DPD bersidang bersama. Dalam susunan dua kamar ini, yang menjadi unsur adalah DPR dan DPD. Seperti Kongres Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*.¹²¹

Ketiga, menyederhanakan sistem keanggotaan dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD. Hilangnya utusan golongan dari MPR memang tidak dapat dihindari sebagai konsekuensi dari perubahan UUD 1945. Sehingga berimplikasi bahwa seluruh anggota MPR harus dipilih melalui Pemilu, sedangkan utusan

117Dapat dilihat dalam Pasal 3 UU Nomor 17 Tahun 2014: "MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara".

118 Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

119 Bagir Manan, 2003, hlm. 74–76.

120 Ibrahim, 2018, hlm 66.

121 Badan Pengkajian MPR RI, 2018, hlm. 1.

golongan tidak memenuhi unsur tersebut.¹²² Utusan golongan dalam praktiknya dilakukan dengan cara penunjukan sehingga akan rentan menimbulkan kolusi.¹²³ Pembentukan DPD juga ditujukan untuk lebih mengakomodasi kepentingan daerah sebagai penyelenggaraan praktik pemerintahan dan bernegara dalam kesehariannya.¹²⁴ DPD sendiri pada dasarnya merupakan utusan daerah yang merepresentasikan kepentingan daerah, bukan merepresentasikan kekuatan politik tertentu sehingga dalam penentuan wakil-wakilnya dipilih berdasarkan Pemilu dan melarang unsur-unsur birokrasi menjadi utusan daerah. Ini dimaksudkan agar DPD dapat fokus dalam memperjuangkan kepentingan daerah.

Dalam rumusan UUD NRI Tahun 1945, menyatakan beberapa kewenangan yang dimiliki MPR yaitu:

- a. Mengubah dan menentukan UUD;
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
- c. Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi;
- d. Mendengarkan penjelasan Presiden dan Wakil Presiden pada saat akan diberhentikan berdasarkan usul DPR dan Keputusan Mahkamah Konstitusi;
- e. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan tugas dalam masa jabatannya;
- f. Memilih Wakil Presiden yang diajukan Presiden apabila posisi Wakil Presiden terjadi kekosongan jabatan;
- g. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti pada saat yang bersamaan dari dua paket yang diajukan oleh dua partai politik suara terbanyak dalam Pemilu sebelumnya.

Walaupun MPR sudah tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi, namun MPR memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum tertinggi, yaitu UUD. Kewenangan ini dimiliki berdasarkan Pasal 3 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang mengatakan bahwa: “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-

122 Riri Nazriyah, 2007, hlm. 146.

123 Bagir Manan, 2003, hlm. 72.

124 Badan Pengkajian MPR RI, 2018, hlm. 1.

Undang Dasar". Sehingga dalam pemahaman ini MPR tetap memegang kewenangan sebagai lembaga tertinggi negara dalam hal produk hukum yang dihasilkannya.

2.6. Konsep DPR

DPR merupakan lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang, hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.¹²⁵ Tentu hal tersebut tidak terlepas dari sejarah perubahan UUD, sebagaimana sebelum adanya perubahan, DPR hanya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan Presiden. Perubahan ini ditujukan untuk menggeser kewenangan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden kepada DPR sehingga meletakkan secara tepat fungsi lembaga negara sesuai pada tugasnya masing-masing.¹²⁶ Karena secara teori DPR adalah kekuasaan pembentuk undang-undang (legislatif) sedangkan Presiden adalah lembaga pelaksana undang-undang (eksekutif). Namun di samping itu Presiden tetap berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.¹²⁷

Perubahan UUD menurut Sri Soemantri Mortosoewignjo, dimaksud sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan orde baru.¹²⁸ Di samping itu, perubahan itu untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dianggap *executive heavy sehingga tercipta checks and balances system*.

Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam ayat (3) dinyatakan jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR pada masa itu. Ayat (4) menyatakan Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Ayat

¹²⁵Muhammad Abdillah Abidun, 2016, hlm. 27.

¹²⁶Evi Purnama Wati, 2016, hlm. 460.

¹²⁷Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

¹²⁸Arsyad Mawardi, 2013, hlm. 192.

(5) menyatakan dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Rumusan pasal ini merupakan perwujudan dari pelaksanaan kekuasaan legislasi yang dimiliki oleh DPR.¹²⁹

Selain dalam hal pembentukan undang-undang, DPR juga mendapatkan kewenangan dalam hal pengangkatan pejabat negara,¹³⁰ yang sebelumnya adalah kewenangan mutlak dari Presiden. Salah satunya adalah pengangkatan Duta dan Konsul, mengingat pentingnya hal tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar harus memperhatikan pertimbangan DPR. Begitu pula dalam pemberian amnesti dan abolisi, dalam hal ini DPR yang merupakan lembaga perwakilan sebagai representasi dari rakyat dan juga lembaga politik kenegaraan sehingga paling tepat untuk memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi oleh presiden.

Selain kewenangan tersebut DPR juga memiliki tugas dalam hal pengawasan kepada pemerintah, yang diatur dalam pasal 20A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini DPR dapat mengusulkan kepada MPR berkaitan dengan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden/Wakil Presiden sesuai ketentuan Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 yang terlebih dahulu mengajukan permintaan putusan dari MK untuk memeriksa dan mengadili atas pendapat DPR yang dapat berakibat diberhentikannya Presiden/Wakil Presiden. Dalam menjalankan fungsinya tersebut DPR diberikan hak-hak sebagai berikut:¹³¹

1. Hak Mengajukan Pertanyaan, hak ini adalah hak untuk bertanya kepada pemerintah yang dapat dilakukan secara tertulis atau secara lisan.
2. Hak Interpelasi/Meminta Keterangan, sebagian anggota DPR berhak untuk meminta keterangan Presiden tentang suatu kebijakan politik pemerintahan yang diambil.
3. Hak Angket/Mengadakan Penyelidikan, adalah hak yang dapat digunakan untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu *fact*

¹²⁹Pasal 20 Ayat (2) –(5) UUD NRI Tahun 1945

¹³⁰Arsyad Mawardi, 2013, hlm. 27.

¹³¹<http://www.dpr.go.id/tentang/hak-kewajiban>, diakses pada tanggal 25 Mei 2020.

finding atau untuk merumuskan suatu kebijakan.

4. Hak Menyatakan Pendapat, atau lazim disebut Resolusi Parlemen adalah hak dalam sistem parlementer untuk pernyataan pendapat sebagai langkah awal menuju interpelasi dan seterusnya. Pernyataan pendapat dapat juga berupa dukungan politik terhadap suatu yang dilakukan atau mesti dilakukan pemerintah.
5. Hak Menyampaikan Usul, adalah usul mengenai orang untuk mengisi jabatan kenegaraan yang memerlukan persetujuan atau pertimbangan DPR. Dalam praktiknya hal ini jarang terjadi karena usul semacam itu dilakukan melalui fraksi.

Hak-hak tersebut diberikan UUD kepada DPR dengan maksud untuk mengoptimalkan perannya sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkuat pelaksanaan *checks and balances*.¹³² Dalam ketentuan itu dipertegas fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.¹³³ Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas (termasuk mengubah) RAPBN dan menetapkan APBN yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Kedudukan DPR dalam hal APBN ini lebih menonjol dibandingkan Presiden, karena apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan Presiden, maka pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.¹³⁴ Sedangkan fungsi pengawasan adalah kedudukan

132Pitoy, 2014, hlm. 28.

133<http://www.dpr.go.id/tentang/hak-kewajiban>, diakses pada tanggal 25 Mei 2020.

134Yunus & Faraby, 2014, hlm. 198khususnya dalam pelaksanaan fungsi anggaran oleh pemerintah dan DPR. Kewenangan dua lembaga dalam melaksanakan fungsi perencanaan dan penganggaran pada dasarnya merupakan konsekuensi konsep negara hukum yang menganut prinsip *checks and balances*, yang bertujuan agar kekuasaan tidak hanya terletak pada satu tangan dan menghasilkan sistem pemerintahan yang korup dan otoriter. Namun, pelaksanaan fungsi anggaran oleh kedua lembaga harus memerhatikan batasan-batasan sesuai fungsi masing-masing agar tidak terjadi intervensi domain kekuasaan, konflik horizontal, maupun penyalahgunaan kekuasaan. Dalam hal ini, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 berhasil membatasi kewenangan DPR dalam membahas R-APBN hanya sampai pada tingkat program. Pembatasan fungsi DPR ini merupakan upaya tepat agar DPR tidak menjadi sewenang-wenang dan justru mengacaukan sistem perencanaan dan penganggaran Pemerintah RI. Dengan demikian, putusan ini telah mereposisi kembali fungsi *checks and balances* di mana pemerintah mewujudkan fungsi perencanaan pembangunan dan penganggaran, sementara DPR mewujudkan fungsi politik anggaran yang sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945. Kata kunci: fungsi anggaran, APBN, *checks and balances*. ABSTRACT The Constitutional Court Decision

DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan oleh Presiden. Penegasan fungsi dan hak DPR serta hak anggota DPR dalam ketentuan ini akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR dalam ketentuan ini akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga semakin berfungsi sesuai harapan dan tuntutan rakyat.¹³⁵

2.7. Konsep DPD

DPD adalah lembaga negara yang lahir pasca perubahan UUD 1945 yang pembentukannya ditujukan untuk mengakomodasi kepentingan daerah sebagai penyelenggaraan praktik pemerintahan dan bernegara. Hal ini berangkat dari indikasi nyata masa lalu yang mengindikasikan pengambilan keputusan secara sentralistik berdampak pada ancaman persatuan nasional, karena ketidakpuasan daerah terhadap pusat.¹³⁶ Dengan hadirnya DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dimaksudkan untuk lebih melibatkan daerah dalam pengambilan keputusan dan menciptakan *checks and balances* di dalam tubuh parlemen. Berkaitan dengan ini parlemen kita terdiri atas DPR yang merepresentasikan kepentingan rakyat secara umum (*political representation*) dan anggota DPD yang merepresentasikan aspirasi daerah (*regional representation*).¹³⁷ Sehingga Indonesia menganut sistem parlemen dua kamar (*bikameral sistem*).

Number 35/PUU-XI/2013 is one of the crucial decisions. This decision has revolutionized the Indonesian constitutional structure which seems to have deviated from democratic principles and rule of law, especially in the implementation of budgeting function by the government and the parliament. Those two agencies' authorities in carrying out the function of planning and budgeting are basically a consequence of checks and balances principle in the rule of law, which aims to prevent corruption and authoritarian system resulted from an absolute government power. However, the implementation of the budgeting function by both agencies should give attention to each agency's function limits in order to avoid intervention of power, conflict of interest, and abuse of power. In this case, the Constitutional Court Decision No. 35/PUU-XI/2013 has affirmed the limitation to the Parliament's authority to discuss the National Budget Plans only in the scheme level. This limitation of the functions of Parliament is made as an effort to prevent the Parliament's authority being that could possibly disrupt the government's planning and budgeting system. Thus, this decision has repositioned the function of checks and balances, in which the government holds the function of development planning and budgeting, while the House of Representatives implements the budgeting policy as mandated on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Keywords: budgeting function, the National Budget Plans, checks and balances.

135 Muhammad Abdillah Abidun, 2016, hlm. 34.

136 Badan Pengkajian MPR RI, 2018, hlm. 1.

137 Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Sejarah mencatat munculnya gagasan bikameral sistem pertama kali berasal dari masa romawi kuno, sebagaimana setiap pemerintahan negara harus terdiri atas gabungan sistem monarki, aristokrasi dan demokrasi. Unsur monarki terwujud dalam diri raja, aristokrasi diwujudkan oleh dewan penasihat raja, dan prinsip demokrasi diwujudkan oleh lembaga pemasyarakatan.¹³⁸ Hal ini kemudian diwujudkan dengan keberadaan konsul sebagai perwujudan monarki, dewan senat yang terdiri atas anggota kerajaan yang mencerminkan aritokrasi, dan dewan rakyat yang terdiri atas rakyat biasa sebagai perwujudan demokrasi. Gagasan bikameral sistem secara lebih terlihat dengan hadirnya senat sebagai lembaga penasihat raja, namun pada era saat ini senat tidak lagi hanya sebagai penasihat saja melainkan telah menjelma menjadi lembaga yang berperan sebagai pengarah kebijakan negara yang independen.¹³⁹

Sedangkan di Indonesia pembentukan DPD dilatar belakangi keberadaan utusan daerah dan utusan golongan ditubuh MPR, yang dirasa masih kurang memperjuangkan kepentingan daerah dan pengangkatannya yang belum efektif. Sejak saat itu muncullah pemikiran menciptakan sistem bikameral yang terdiri atas DPR dan perwakilan daerah yang kemudian disebut DPD.¹⁴⁰ Sehingga walaupun DPD adalah lembaga legislatif, namun dalam praktiknya DPD tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan ini tetap berada pada DPR, sedangkan DPD hanya sebatas memberikan usulan dan pertimbangan kepada DPR.¹⁴¹

Yasona H. Laoly berpendapat bahwa sistem perwakilan di Indonesia tidak harus memiliki kedudukan yang sama. DPR harus tetap memiliki kewenangan yang lebih dibanding DPD. Sehingga DPD lebih dikhususkan untuk menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan daerah dalam rangka otonomi daerah. Oleh karenanya Laoly menyebutnya sebagai “*not so strong bicameralism*”, yaitu berada di tengah-tengah antara *soft bicameralism* dan *strong bicameralism*.¹⁴² Namun berbeda dengan Laoly, Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa dalam praktiknya tidak mungkin kedudukan antar dua lembaga tersebut akan sama persis, namun dalam bidang legislasi DPD juga harus memiliki kewenangan yang sama untuk

138 Robert Endi Jaweng, 2005, hlm. 3.

139 Putra Dekantara, 2018, hlm. 2.

140 Mawardi 2008, hlm. 74.

141 A. Effendi Choiri, 2007, hlm. 4.

142 Yasona H Laoly, 2001, hlm. 5.

mengajukan RUU. Usul pengajuan RUU ini tidak terbatas pada urusan daerah saja, namun juga RUU urusan pusat karena RUU pusat akibatnya juga pada rakyat yang ada di daerah.

Konfigurasi DPD yang ada saat ini sangat tidak sesuai dengan legitimasi yang dimilikinya, seharusnya lembaga yang memiliki legitimasi politik tinggi (dipilih secara langsung oleh rakyat) memiliki kewenangan yang tinggi juga. Namun pada implementasinya DPD hanya memiliki kewenangan yang terbatas. Sri Soemantri M, berpendapat bahwa Indonesia sebagai negara besar, sebagaimana luas wilayahnya yang terdiri atas pulau-pulau maka diperlukan badan yang dapat menyuarakan kepentingan rakyat walaupun didaerah terpencil sekalipun. Kemudian menjadi aneh ketika anggota DPD kewenangannya terbatas dan tidak seperti kewenangan yang dimiliki oleh DPR.¹⁴³

Jika ditinjau dari kewenangan yang dimilikinya DPD memiliki beberapa kewenangan yang diatur dalam UUD sebagai berikut:

1. Mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.¹⁴⁴
2. Membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.¹⁴⁵
3. Melakukan pengawasan dan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.¹⁴⁶

143 Sri Soemantri, 2001, hlm. 7.

144 Pasal 22D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

145 Pasal 22D Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

146 Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

Dari rumusan tersebut dapat disimpulkan bahwa sistem bikameral yang dianut oleh Indonesia meletakkan DPR jauh lebih kuat dari DPD bukan hanya pada bidang legislasi saja namun juga pada bidang pengawasan.¹⁴⁷ Akibatnya tuntutan amandemen ke lima selalu didesakan oleh DPD sebagai upaya memperdayakan dirinya, namun hal ini tak kunjung dapat dilaksanakan karena memerlukan kajian yang strategis.

Atas dasar tersebut maka dilakukanlah uji materi UU MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) dan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD kepada MK. Selanjutnya MK dalam putusannya memberikan poin penting sebagai berikut:¹⁴⁸

1. DPD mempunyai posisi dan kedudukan sama dengan Presiden dan DPR untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah....., Mahkamah Konstitusi menilai RUU usul DPD kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR dan menjadi RUU dari DPR, mereduksi kewenangan DPD untuk memperjelas kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.
2. Kewenangan DPD untuk membahas RUU berdasarkan ketentuan “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, sehingga harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah....., bersama DPR dan presiden, karena itu pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak mulai pembahasan pada tingkat 1 oleh komisi atau panitia khusus DPR yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) selanjutnya DPD menyampaikan pendapat pada tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai sebelum tahap persetujuan.
3. Memberi pertimbangan kepada DPR RUU APBN, pajak, pendidikan, agama..... DPD memberikan pertimbangan tetapi tidak ikut membahas dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menerima dan atau tidak menerima pertimbangan itu.
4. Melihat keterlibatan DPD dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Hal ini bisa dilihat dalam Pasal 16 dan 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-

147Putra Dekantara, 2018, hlm. 69.

148Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014

undangan perencanaan penyusunan RUU dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan UU.

2.8. Lembaga Negara Penunjang

Pembatasan kekuasaan memiliki keterkaitan yang erat dengan teori *separations of power* dan *distributions of power*. Meskipun dalam pengistilahannya memiliki banyak nama seperti *divisions of power*, *separations of power*, *allocation of power*, dan lain sebagainya. Namun istilah itu semua menurut Jimly Asshiddiqie mempunyai arti yang sama.¹⁴⁹ Montesquieu, dalam teorinya mengemukakan akan pemisahan kekuasaan secara absolut, yakni pemisahan kekuasaan secara mutlak antara cabang yang satu dengan cabang yang lain. Sebagaimana setiap cabang kekuasaan ini tidak berhak untuk mencampuri maupun mengawasi satu sama lain. Dijelaskan lebih lanjut pula, jikalau terdapat dua atau tiga kekuasaan yang dikuasai oleh satu lembaga yang sama, maka berpotensi untuk melahirkan tirani. Oleh karena demikian masing-masing lembaga diharapkan untuk dapat menjaga independensinya, atau dalam arti lain kekuasaan yang diampu oleh lembaga tersebut harus bisa berjalan secara otonom dan independen.¹⁵⁰

Sri Soemantri, menyebut lembaga tersebut sebagai *state auxiliary bodies* yang jika diterjemahkan berarti lembaga negara yang melayani. Alasan Sri Soemantri mengambil penamaan tersebut ialah, karena fungsi dari *state auxiliary bodies* sendiri secara umum ialah untuk melayani masyarakat. Sebagaimana diketahui berdasarkan fungsinya, lembaga negara dapat dibagi menjadi dua yakni, lembaga yang bertugas menjalankan wewenang utama, dan lembaga negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan.¹⁵¹ Menurut John Alder, secara umum lembaga-lembaga tersebut disebut sebagai *Non-department bodies*, *public agencies*, *board*, *comissions*, dan *authorities*.¹⁵² Oleh sebab itulah mengapa lembaga-lembaga tersebut secara umum berfungsi sebagai lembaga semi pemerintahan, non departemen, *single purpose authorities*, dan *mixed public-ptivate institutions*. Yakni diberi fungsi tunggal atau

149 Asshiddiqie, 2009, hlm. 17.

150 Mochtar, 2006, hlm. 21.

151 Atmadja, 2010, hlm. 174.

152 Alder, 1989, hlm. 232.

fungsi campuran yang mana pada satu pihak sebagai pengatur akan tetapi juga menghukum di lain pihak. Sehingga dapat dikatakan seperti legislatif dicampur dengan yudikatif.¹⁵³

Mengenai dari fungsi lembaga negara sendiri beberapa ahli berpendapat. Bagir Manan mengungkapkan bahwa jika dilihat dari segi fungsinya, lembaga negara dapat dibedakan menjadi tiga jenis. Pertama, lembaga negara yang bertugas untuk menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak atas nama negara, yakni lembaga yang biasa disebut sebagai alat kelengkapan negara, seperti DPR, Presiden, atau lembaga Kekuasaan Kehakiman. Kedua, lembaga negara yang bertugas untuk menjalankan fungsi administratif. Dalam artian lembaga yang hanya menjalankan fungsi administratif saja yang tidak bersifat ketatanegaraan. Ketiga, lembaga negara penunjang atau yang disebut *state auxiliary bodies/organs*, yakni lembaga yang bertugas untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara.¹⁵⁴

Terkait dengan lembaga negara penunjang ini, Andrew Knapp dan Yves Many menggolongkan lembaga tersebut kedalam lingkup kekuasaan baru yakni *the fourth branch of government* atau kekuasaan keempat. Menurut Andrew Knapp dan Yves Many lembaga ini hadir karena ada keinginan dalam teori administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat administratif dan regulatif menjadi bagian dari tugas lembaga negara penunjang atau independen ini.¹⁵⁵ Berdasarkan pendapat Bagir Manan, bahwa Lembaga negara bantu atau penunjang ini yang sering disebut sebagai *state auxiliary bodies* mempunyai peran yang cukup vital dalam membantu mewujudkan tujuan negara.¹⁵⁶ Hal ini karena lembaga negara bantu atau komisi negara ini bekerja di luar lembaga eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif. Oleh karena hal inilah komisi atau lembaga negara penunjang tersebut bersifat independen.

Menurut Saldi Isra, kemunculan dari lembaga penunjang negara atau komisi negara ini berawal dari ketidakmampuan dari tiga cabang kekuasaan negara eksekutif, legislatif, atau yudikatif untuk menjawab kompleksitas atau banyaknya persoalan yang muncul dalam perkembangan negara modern. Dari sinilah akhirnya muncul lembaga penunjang negara atau

153 Asshiddiqie, 2016, hlm. 341.

154 Johan, 2018, hlm. 60.

155 Knapp & Meny, 1998, hlm. 281.

156 Somantri, 2008, hlm. 209.

komisi negara sebagai bentuk akibat krisis kepercayaan masyarakat (*public distrust*) terhadap lembaga-lembaga negara konvensional.¹⁵⁷ Sedangkan menurut John Alder, kemunculan dari lembaga penunjang negara ini dilandasi oleh lima hal, diantaranya ialah:¹⁵⁸

1. Terdapatnya kebutuhan akan adanya penyediaan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang bebas dari risiko maupun campur tangan politik.
2. Munculnya keinginan untuk mengatur pasar melalui regulasi yang bersifat non-politik.
3. Terdapatnya kebutuhan untuk mengatur terkait profesi-prosesi yang bersifat independen, seperti profesi dalam bidang hukum atau kedokteran.
4. Diperlukan adanya pengadaan aturan terkait pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
5. Lahirnya beragam institusi yang bersifat *quasi judiscial* serta berfungsi untuk menyelesaikan perkara diluar pengadilan.

Lebih lanjut John Alder juga mengklasifikasikan lembaga tersebut ke dalam lima klasifikasi jika dilihat dari kedudukan hukumnya:

1. Lembaga yang dilahirkan oleh undang-undang, dan memiliki identitas hukum yang terpisah. Yang mana kekuasaan dan tugas mereka sepenuhnya bergantung pada undang-undang tersebut.
2. Lembaga yang dilahirkan oleh tindakan administratif.
3. Lembaga yang dilahirkan berdasarkan perjanjian kontrak dalam suatu organisasi.
4. Lembaga yang dilahirkan secara sukarela.
5. Lembaga yang dilahirkan karena pemerintah telah memperoleh kepemilikan saham yang besar pada suatu perusahaan.

Zainal Arifin Mochtar, melakukan penelajahan yang mendalam. Yang mana pada akhirnya merumuskan bahwa setidaknya terdapat delapan ciri daripada lembaga penunjang negara pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, yakni lembaga tersebut bukan merupakan kekuasaan utama, pemilihan pemimpin atau komisioner dilakukan dengan cara seleksi,

¹⁵⁷ Mochtar, 2006.

¹⁵⁸ Lay, 2006, hlm. 232.

pemilihan dan pemberhentian dilakukan berdasarkan aturan, proses deliberasi yang kuat, kepemimpinan kolektif dan kolegal, kewenangan devolutif untuk *self regulated*, dan terdapat legitimasi dari undang-undang.¹⁵⁹

Muchlis Hamdi mengungkapkan bahwa hampir semua negara di dunia memiliki lembaga penunjang atau *auxiliary states bodies*.¹⁶⁰ Menurutnya, lembaga ini secara umum berfungsi untuk menunjang lembaga negara utama. *Auxiliary states bodies* dapat diciptakan dari fungsi lembaga negara utama (*main states organs*) yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Yang mana pembentukan lembaga negara penunjang ini menurut Muchlis Hadi sebagai upaya untuk meningkatkan efektivitas pelayanan yang menjadi tanggung jawabnya.¹⁶¹

Limitasi kekuasaan sangat erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan pembagian kekuasaan (*division of powers*). Meskipun banyak istilah, semisal *division of powers*, *separation of powers*, *distribution of powers*, dan *allocation of powers*, namun Jimly Asshidiqie¹⁶² dengan membandingkan dengan penggunaan istilah oleh M.C.J Vile, Colin Munro, Artur Mass, maupun O. Hood Philips menyatakan bahwa pada dasarnya istilah-istilah tersebut memiliki arti yang tidak berbeda, dan bergantung pada rujukan yang dianut. Jimly mencontohkan dalam konstitusi Amerika Serikat, yang menggunakan kedua istilah yang jika di kaitkan dengan pengertian oleh Arthur Mass perihal *territorial division of powers* yang bersifat pemerintah pusat ke negara bagian (*vertical*), dan *capital divison of powers* yang bersifat pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif di tingkat pemerintah federal (*horizontal*).¹⁶³

Salah satu sifat organ negara penunjang (*Auxiliary State`s Organ*) yakni Independen, yang sering disebut dengan istilah komisi negara independen atau lembaga negara independen. Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang harapannya bersifat independen karenanya berada di luar kekuasaan eksekutif, legislatif maupun

159 Mochtar, 2006, hlm. 22.

160 Hamdi, 2007, hlm. 5.

161 Hamdi, 2007, hlm. 5.

162 Asshiddiqie, 2006, hlm. 194.

163 Harimurti, 2019, hlm. 7.

yudikatif.¹⁶⁴ Pemaknaan istilah independen adalah dengan sifatnya yang bebas, merdeka, mandiri, otonom, dan tidak mendominasi secara personal ataupun institusional. Oleh sebab itu, ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Oleh karena itu, komisi negara independen berbeda dengan komisi negara biasa.¹⁶⁵

Eksistensi komisi negara secara praktiknya sering disamakan dengan keberadaan lembaga penunjang lainnya yang telah dibentuk oleh eksekutif. Secara teori, hal ini perlu dibedakan dengan lembaga negara bentukan eksekutif. Karena sejatinya terdapat empat kategori lembaga pemerintah.¹⁶⁶ Pertama, terdapat departemen eksekutif yang disebut dalam UUD NRI Tahun 1945, yang disatukan dengan para pejabat kabinet yang mengontrol mereka. Kedua, ada sub-kelembagaan yang ada di dalam departemen-departemen ini, tetapi secara organisasi terpisah. Ketiga, ada juga lembaga-lembaga yang terpisah dari departemen eksekutif, tetapi sebenarnya “eksekutif”.¹⁶⁷ Keempat, lembaga-lembaga yang dibentuk secara “independen” oleh yudikatif dan juga dirujuk sebagai “lembaga-lembaga regulasi”, yang didukung dengan pendapat Saskia Lavrijssen¹⁶⁸

2.9. Pemilihan Umum

Pemilu adalah sarana untuk mengimplementasikan kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara dengan cara memilih wakil-wakilnya dalam pemerintahan. Sebagai negara demokrasi Pemilu adalah ciri yang harus

164 Pasaribu, 2007, hlm. 4.

165 Basarah, 2014, hlm. 7.

166 Dalam rangka mencapai tujuan negara, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu pula. Hal ini juga sudah umum dikenal dalam doktrin tentang hukum dan Negara, sedangkan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi negara diperlukan pula sejumlah alat-alat perlengkapan negara, yaitu lembaga Negara yang berada dalam pemerintahan. Tinjau lebih lengkap dalam Pasaribu, 2007, hlm. 3.

167 Hamdi, 2007, hlm. 7.

168 *Firstly, there are the executive departments mentioned in the Constitution, which are attached to the cabinet officers who control them. Secondly, there are sub-agencies that are within these departments, but that are often organizationally distinct. Thirdly, there are also agencies that are separate from the executive departments, but that are nonetheless 'executive'. Finally, there are agencies designated 'independent' by Congress and they are also referred to as 'regulatory agencies'*, lihat lebih lanjut dalam Basarah, 2014, hlm. 6.

dimiliki.¹⁶⁹ Sehingga dalam pelaksanaannya Pemilu yang diselenggarakan harus dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat.¹⁷⁰ Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Pemilu haruslah disertai dengan kebebasan (tidak ada pengaruh atau tekanan dari pihak mana pun). Karena semakin tinggi tingkat kebebasan dalam Pemilu akan berimplikasi pada semakin baiknya penyelenggaraan Pemilu. Namun sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasan maka semakin buruk juga kadar demokrasi dalam Pemilu. sebab Pemilu adalah ruang menyalurkan kedaulatan rakyat sebagai cara untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk dalam pemerintahan, maka kualitas Pemilu akan mempengaruhi kualitas pemerintahan yang ada.¹⁷¹

Sistem demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Dalam demokrasi perwakilan yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil yang duduk dalam parlemen. Wakil-wakil tersebutlah yang bertindak menentukan arah tujuan apa yang hendak dicapai dan jalannya pemerintahan negara. Hal seperti inilah yang oleh J.J. Rousseau dinyatakan sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui kehendak hukum (*volonté générale*).¹⁷² Agar para wakil-wakil rakyat bertindak benar-benar untuk kepentingan rakyat maka diperlukan mekanisme pelaksanaan kehendak rakyat secara politik (*volonté de tous*) untuk memilih wakil-wakilnya secara demokratis. Sehingga Pemilu adalah jawaban dari permasalahan ini.¹⁷³

Indonesia telah menyelenggarakan Pemilu pertamanya pada tahun 1955 yang diselenggarakan pada masa demokrasi parlementer pada kabinet Burhanuddin Harahap. Pemungutan suara pada Pemilu pertama ini dilakukan dua kali, yang pertama untuk memilih anggota DPR pada 29 September 1955 dan yang kedua untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955.¹⁷⁴ Seiring perkembangan waktu pada era orde baru Pemilu dimaknai sebagai suatu hal yang sangat sakral dan dimonopoli oleh satu kekuatan saja. Pada masa ini juga terdapat

¹⁶⁹Hasbi Umar, 2008, hlm. 315.

¹⁷⁰Miriam Budirjo, 2008, hlm. 461.

¹⁷¹Icni Tri Handayani, 2014, hlm. 20.

¹⁷²Jean Jacques Rousseau, 2008, hlm. 46.

¹⁷³Prisma Fadli, 2018, hlm. 57.

¹⁷⁴https://www.kpu.go.id/koleksigambar/1_OK_-_SEJARAH_PEMILU, diakses Pada Tanggal 27 Mei 2020

peraturan yang mengharuskan menyederhanakan partai politik.¹⁷⁵ Namun sejak era reformasi (Pemilu tahun 1999) sistem multi partai tidak dibatasi lagi, setidaknya terdapat 48 partai politik yang menjadi peserta Pemilu pada tahun 1999. Selanjutnya pada Pemilu tahun 2004 pelaksanaan Pemilu berbeda dengan sebelumnya, yaitu dengan sistem pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang dilaksanakan menggunakan sistem perwakilan berimbang (*proporsional*) dengan sistem daftar calon terbuka, dan mulai dilaksanakan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat. Sistem ini terus berlangsung sampai Pemilu tahun 2014, namun pada tahun 2019 pelaksanaan Pileg dan Pilpres dilaksanakan secara bersamaan, yang sebelumnya dilaksanakan secara terpisah.¹⁷⁶

Amanat penyelenggaraan Pemilu terdapat dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 yang selanjutnya diatur dalam undang-undang Pemilu.¹⁷⁷ Dalam pelaksanaannya Pemilu dilaksanakan secara periodik setiap lima tahun sekali. Alasan penting yang mendasari Pemilu perlu dilaksanakan secara berkala adalah aspirasi rakyat tidak akan sama secara terus-menerus karena kehidupan rakyat yang dinamis, sehingga aspirasi mereka akan berubah-ubah seiring waktu.¹⁷⁸ Kemudian dalam pelaksanaannya Pemilu dilaksanakan berdasarkan atas asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil:

- a. Langsung artinya sebagai pemilih mempunyai hak memberikan suaranya secara langsung tanpa bisa diwakilkan;
- b. Umum artinya Pemilu berlaku bagi semua warga negara yang memenuhi persyaratan;
- c. Bebas artinya setiap warga negara yang memiliki hak pilih bebas menentukan siapa pun yang akan dipilih tanpa ada paksaan dari siapa pun;
- d. Rahasia artinya pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya;
- e. Jujur artinya semua pihak yang terkait harus bertindak jujur sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Adil artinya dalam Pemilu setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama dan bebas dari kecurangan.

175 Afied Hambali Muhammad, 2014, hlm. 1.

176 <https://www.idntimes.com/news/indonesia/afrianisusanti/Pemilu-serentak-2019-pertama-di-indonesia-sepanjang-sejarah>, diakses Pada Tanggal 27 Mei 2020

177 Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945

178 Jimly Asshiddiqie, 2006, hlm. 170.

Sedangkan secara umum tujuan pemilihan umum adalah:

- a. Melaksanakan kedaulatan rakyat;
- b. Sebagai perwujudan hak asas politik rakyat;
- c. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif serta memilih Presiden dan Wakil Presiden;
- d. Melaksanakan pergantian personel pemerintahan secara aman, damai, dan tertib;
- e. Menjamin kesinambungan pembangunan nasional.

Pemilu yang demokratis setidaknya memiliki beberapa persyaratan seperti:

- a. Pemilu bersifat kompetisi;
- b. Pemilu dilaksanakan secara berkala;
- c. Pemilu harus inklusif;
- d. Pemilu harus diberikan kebebasan memilih tanda tekanan dan akses informasi yang luas; dan
- e. Pemilu independen dan tidak memihak. Oleh sebab itu secara tidak langsung keberhasilan penyelenggaraan Pemilu juga ditentukan oleh penyelenggara Pemilu. penyelenggaraan dalam hal ini KPU harus bekerja berdasarkan asas independen.

2.10. Pemilihan Kepala Daerah

Definisi Pilkada dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Jo Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah : ”sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.¹⁷⁹

Hasil perjalanan panjang reformasi mengantarkan pada perkembangan demokrasi di daerah terkait dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah

179 Bisri, 2006, hlm. 4.

secara langsung ini merupakan konsekuensi perubahan tatanan kenegaraan akibat amandemen UUD NRI Tahun 1945. Undang-undang baru ini pada dasarnya mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan desentralisasi.¹⁸⁰ Langkah konkret dalam menjalankan kebijakan desentralisasi adalah pemilihan umum lokal dalam memilih kepala daerah (Pilkada). Kebijakan ini merupakan hal yang sangat fundamental sebagai kelanjutan dari arus perubahan yang sangat kuat terutama sejak Tahun 1996. Dalam hal ini Henk Schulte Nordholt menganggapnya *sebagai the consolidation of electoral democracy*.¹⁸¹

Menariknya, Pilkada langsung merupakan wujud lahirnya pembentukan demokratisasi di daerah. Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pengajuan pasangan calon Kepala Daerah bisa dilakukan oleh partai politik atau dari jalur gabungan partai politik yang memiliki kursi DPRD dengan persyaratan tertentu dan/atau dari calon perseorangan dengan persyaratan tertentu. Oleh sebab itu, rakyat haruslah memilih dengan tepat agar dapat meningkatkan kesejahteraannya.¹⁸²

Lebih lanjut Joko J. Prihantoro menilai bahwa “Pilkada merupakan pola rekrutmen politik yang dilakukan dengan menggunakan sistem penyeleksian rakyat terhadap para pihak yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah”. Disebutkan bahwa dalam ranah kehidupan politik di daerah, Pilkada merupakan bentuk pelaksanaan kegiatan yang mengandung nilai *equivalen* dengan pemilihan anggota DPRD. Maksud dari *equivalen* adalah bahwa kedudukannya sejajar antar keduanya.¹⁸³

Penerapan Pilkada secara langsung juga membawa pengertian bahwa demokrasi di Indonesia telah mengalami kemajuan dilevel lokal. Tip O’Neill, dalam suatu kesempatan, menyatakan bahwa ‘*all Politics is local*’ yang dapat dimaknai sebagai ciri demokrasi ditingkat nasional yang akan tumbuh dan berkembang, apabila dilakukan dengan mapan dan dewasa apabila pada tingkat lokal nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik. Maksudnya, demokrasi ditingkat nasional akan bergerak ke arah yang lebih baik apabila tatanan, instrumen, dan konfigurasi kearifan serta

180 Bisri, 2006, hlm. 13.

181 Nordholt & Hoogenboom, 2006, hlm. 32.

182 Isnaeni Ramdhan, 2009, hlm. 51.

183 Djokosoekarto, 2003, hlm 2.

kesantunan politik lokal lebih dulu terbentuk. Ini artinya kebangkitan untuk membangun penguatan demokrasi lokal merupakan hal yang harus direalisasikan terlebih dahulu.¹⁸⁴

Menelaah risalah sidang MPR¹⁸⁵ yang merumuskan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, para pembentuk undang-undang dasar memang menyepakati bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan dengan demokratis, tetapi di sisi lain adanya keinginan dari para pembentuk undang-undang dasar untuk memberi ruang bagi para pembentuk undang-undang agar mengatur Pilkada lebih lanjut sesuai dengan kondisi keragaman daerah dengan situasi serta kondisi asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi.

Namun, sesuai dengan kesimpulan risalah tersebut menyebutkan bahwa latar belakang dan maksud tujuan pembentuk Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden. Perihal penggunaan frasa “dipilih secara demokratis” yang ditafsirkan sebagai pemilihan langsung untuk Pilkada telah diperkuat dengan Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004. Meskipun UUD 1945 hanya menyebut pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis, pembentuk Undang-Undang akhirnya menyejajarkan tata cara pengisian kepala daerah dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Karena itu, makna “dipilih secara demokratis” dipersempit menjadi dipilih secara langsung.¹⁸⁶

Selanjutnya, Pilkada langsung pada hakikatnya didasari atas: pertama, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung pada tahun 2004, hal ini dinilai membawa pengalaman baru dalam kehidupan politik Indonesia. Oleh sebab itu, pemilihan kepala daerah dan wakilnya seturut dengan perkembangan ketatanegaraan dilakukan dengan pemilihan langsung, yakni rakyat langsung memberikan suaranya. Kedua, Laode Ida berpendapat bahwa jika pemilihan Presiden dan Wakilnya dipilih langsung oleh rakyat. Maka tidak menutup kemungkinan Pilkada juga dipilih secara langsung.¹⁸⁷ Hal ini membuktikan bahwa keduanya memiliki persamaan dan posisi yang sebanding dalam tatarannya.

184 Bisri 2006, hlm. 21.

185 Arbas 2012, hlm. 24.; Lihat juga dalam 2000, hlm. 31,

186 Lihat *Putusan MK No. 072-073/PUU-II-2004* n.d., hlm. 31.

187 Abdullah, 2005, hlm. 15.

2.11. Sengketa Pemilu

Manifestasi demokrasi di Indonesia ditandai dengan berjalannya sistem Pemilihan Umum, namun hal ini merupakan suatu kontestasi politik yang tidak terhindarkan dari lahirnya sebuah pelanggaran atau sengketa. Dengan konsep dan sistematika penyelenggaraan Pemilu yang telah dipersiapkan dengan sebaik mungkin, nyatanya tidak menutup kemungkinan akan terjadi pelanggaran yang mereduksi kualitas Pemilu. Karenanya, sengketa Pemilu dapat terjadi pada proses perencanaan, persiapan, bahkan di saat perhitungan suara hasil Pemilu.¹⁸⁸

Menurunnya kualitas Pemilu disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, penyelenggaraan Pemilu di negara Indonesia masih ditunggangi oleh berbagai sengketa yang dilakukan oleh berbagai pihak. Kedua, lahirnya Undang-Undang Pemilu mengakibatkan perubahan terhadap penyelesaian sengketa. Ketiga, banyaknya putusan peradilan yang mencampuri ranah penyelesaian sengketa Pemilu. Hal ini dinilai sejak adanya dua kali perubahan model mekanisme gugatan sengketa terhadap hasil Pemilu yang ada di Indonesia. Hal ini membuktikan bahwa belum adanya aturan dan manajemen khusus terkait dengan prosedural sengketa Pemilu.¹⁸⁹

Menurut pendapat Topo Santoso yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu merupakan kasus pelanggaran administrasi Pemilu atau kasus ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara Pemilu.¹⁹⁰ Sengketa Pemilu pada umumnya dibagi menjadi dua, yakni: pertama, sengketa dalam proses Pemilu (hal ini terjadi di antara peserta Pemilu dan antar kandidat yang mencalonkan) yang telah dikendalikan oleh panitia pengawas Pemilu. Sedangkan yang kedua, sengketa hasil Pemilu. Menurut ketentuan UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang MK, segala penyelesaian perselisihan hasil dari sengketa Pemilu merupakan wewenang dari MK. selain kedua jenis sengketa tersebut, sejatinya masih terdapat jenisnya yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Yakni, sengketa peserta atau calon yang merasa keberatan atas penetapan KPU dan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).¹⁹¹

188 Ansori, 2019, hlm. 5.

189 A. R. Surbakti, 2011, hlm. 32.

190 Santoso, n.d., hlm. 5.

191 R. Surbakti, 2011, hlm. 55.

Hakikatnya, sengketa yang terdapat dalam Pemilu terjadi karena kurangnya stabilitas dan pola aturan yang kurang terstruktur, sehingga perlu untuk dilakukan upaya perbaikan di masa mendatang. Salah satu masalah yang kerap muncul adalah keputusan penyelenggara Pemilu mengenai peserta Pemilu. Gagalnya calon peserta Pemilu serta bakal kandidat presiden akibat keputusan penyelenggara Pemilu masih terus terjadi hingga sekarang. Hal ini selaras dengan Hasil penelitian *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) menjelaskan *electoral dispute* yaitu “any complaint, challenge, claim or contest relating to any stage of electoral process.” Dari hasil penelitian ini dapat dipahami bawa, cakupan *electoral dispute* pada dasarnya memang luas dan meliputi semua tahapan pemilihan umum.¹⁹²

Sistem penyelenggaraan Pemilu yang baik bukan saja karena kesuksesan memungut suara. Cukup banyak model penataan kelembagaan penyelesaian keberatan dan sengketa Pemilu yang berkembang dalam praktik negara-negara di dunia, Robert Dahl dan Michael Clegg mengklasifikasi permasalahan pokok dan aspek yang harus dipertimbangkan untuk membangun sistem pemeriksaan sengketa yang di antaranya:¹⁹³

- a. Kejelasan kompetensi lembaga yang bertugas menerima, memeriksa dan menyelesaikan sengketa;
- b. Prosedur dan mekanisme mengenai bentuk sengketa atau permohonan yang harus diajukan;
- c. Format persyaratan dan pemberkasan yang mudah untuk didapatkan;
- d. Menentukan pihak yang mengajukan permohonan sengketa;
- e. Menerapkan prinsip transparansi, yang terdiri atas pertimbangan hukum beserta bukti yang konkret;
- f. Diseminasi melalui perangkat pendidikan atau pelatihan untuk meningkatkan pemahaman terhadap masyarakat terkait dengan proses mengajukan sengketa. Yang bertujuan untuk mengembalikan marwah Pemilu agar dapat dipercaya oleh semua pihak;
- g. Kejelasan kategori pelanggaran Pemilu yang dilakukan berdasar jenis tau bentuknya.

192 International, 2010, hlm. 199.

193 Harun 2016, hlm. 7.

Steven F. Huefner pun mendeskripsikan penyebab permasalahan dalam pemilihan umum seperti, *Fraud* atau yang biasa disebut dengan kecurangan yang dilakukan oleh kandidat yang curang maupun penyelenggara Pemilu, *Mistake* yang mana terdapat kesalahan dari petugas Pemilu sehingga menyebabkan permasalahan terkait pelaksanaannya, *Non-fraudulent misconduct* sebagaimana perbuatan menimbulkan tingkat kepercayaan publik menurun terhadap transparansi hasil Pemilu, dan *Non-fraudulent misconduct* sebagaimana perbuatan menimbulkan tingkat kepercayaan publik menurun.¹⁹⁴ Untuk mempertegasnya Refly Harun membagi enam permasalahan yang seringkali terjadi pada penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Yaitu pelanggaran terhadap administrasi Pemilu, tindak pidana dalam penyelenggaraan Pemilu, sengketa antar peserta Pemilu dan sengketa antar peserta dan penyelenggara Pemilu, sengketa tata usaha Pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, dan yang terakhir adalah perselisihan hasil Pemilu.¹⁹⁵

Seiring dengan hal tersebut, mekanisme penyelesaian Pemilu dapat diklasifikasikan menjadi lima model. Pertama, pelanggaran administrasi Pemilu menjadi wewenang KPU, KPU Provinsi, serta KPU Kabupaten/Kota. Kedua, penyelesaian tindak pidana Pemilu merupakan wewenang pengawas Pemilu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan yang terintegrasi menjadi satu kesatuan sistem peradilan pidana. Sedangkan yang keempat, sengketa tata usaha negara Pemilu tentang keputusan yang telah dikeluarkan tentang penetapan partai politik peserta Pemilu tentang penetapan daftar calon penyelesaiannya berada dilingkungan Bawaslu dan PTTUN. Yang terakhir, MK sebagai tempat dan fasilitator penyelesaian sengketa perselisihan hasil Pemilu di Indonesia.¹⁹⁶

2.12. Konsep Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan proses peradilan dalam menegakkan hukum

¹⁹⁴ Harun, 2016, hlm. 6.

¹⁹⁵ Harun, 2016, hlm. 5.

¹⁹⁶ Munte dkk., 2017, hlm. 23.

dan keadilan, yakni berdasarkan prinsip yang termaktub dalam nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Makna kekuasaan negara yang merdeka ialah di samping mempunyai kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan perundang-undangan masih terdapat definisi kekuasaan yang bebas.¹⁹⁷ Dengan artian bahwa kekuasaan tersebut tidak mendapat intervensi dari pihak mana pun. Hal ini kemudian sejalan dengan penerapan konsep kemerdekaan, kebebasan atau kemandirian dalam kekuasaan kehakiman yang dikategorikan sebagai syarat mutlak dan fundamental dengan berlandaskan pada sistem hukum negara demokrasi. Namun perlu diperhatikan, apabila kekuasaan kehakiman diposisikan di bawah pengaruh kekuasaan negara lainnya, maka dapat dipastikan akan mengurangi eksistensi prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi.¹⁹⁸

Oleh sebab itu, untuk mencermati konsep kekuasaan kehakiman yang merdeka, Bagir Manan telah memparalelkannya dengan substansi sebagai berikut¹⁹⁹:

- a. Kekuasaan kehakiman yang merdeka tak lain adalah kekuasaan yang bergerak dalam ranah yudisial untuk menyelenggarakan peradilan beserta dengan fungsi kehakiman.
- b. Kekuasaan kehakiman yang merdeka bertujuan untuk menjaga kebebasan hakim atas rasa takut dan kekhawatiran akibat dari suatu putusan.
- c. Makna Kekuasaan kehakiman yang merdeka ialah harus dilaksanakan dengan objektif, jujur, dan imparsial.
- d. Kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya dapat dilaksanakan melalui kategori upaya hukum, yakni upaya biasa ataupun upaya luar biasa
- e. Peraturan kekuasaan kehakiman melarang bentuk intervensi yang dipraktikkan dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman
- f. Seluruh perbuatan dan tindakan hakim dilakukan menurut undang-undang.

Sudikno Mertokusumo²⁰⁰ menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terbebas dari campur

197 Zaidan, 2009, hlm. 4.

198 Zaidan, 2009, hlm. 3.

199 Fitriadiada Azhar, 2018, hlm. 34.

200 Nasution, n.d, hlm. 3.

tangan para pihak luar. Hal ini didasari bahwa pembentukan kekuasaan kehakiman bertujuan untuk menyelenggarakan peradilan yang sesuai dengan kaidah negara hukum. Independensi kekuasaan kehakiman, yang penyelenggaraannya diserahkan kepada badan-badan peradilan sebagai bentuk pengejawantahan konsep negara hukum. Badan-badan tersebut melaksanakan wewenang *yudicieel* sesuai dengan UU Nomor 4 Tahun 2004 yang telah diubah menjadi UU No.48 Tahun 2009. Dalam hal ini, hakim menjalankan tugas sesuai dengan nilai-nilai Pancasila melalui penafsiran hukum terhadap perkara-perkara yang ditangani sebagai bentuk refleksi keadilan dalam menjatuhkan putusan.²⁰¹

Secara filosofi, kekuasaan kehakiman sejatinya telah mengalami perjalanan panjang sehingga mengantarkan pada situasi dan kondisi politik yang berkembang sesuai dengan era ketatanegaraan. Hal ini sesuai dengan pendapat Friedman yang menegaskan bahwa bentuk kekuasaan kehakiman bukanlah bersifat statis, melainkan terus berkembang sesuai dengan kondisi yang ada. Sejalan dengan hal tersebut, untuk melihat data perkembangan kekuasaan kehakiman dapat dilakukan dengan penelusuran pada tahap pemerintahan Hindia Belanda yang bersifat pluralistik dan diskriminatif, kekuasaan kehakiman pada masa pemerintahan militer Jepang dan Kekuasaan Kehakiman Setelah Kemerdekaan Republik Indonesia.²⁰²

Seturut dengan perkembangan ketatanegaraan, Francker berpendapat bahwa terdapat hal yang penting terkait independensi kekuasaan kehakiman. Kemudian ia membaginya menjadi empat bentuk, yaitu:²⁰³

- a. Independensi konstitusional (*constitusionele onafhankelijkheid*),
- b. Independensi fungsional (*zakleijke of functionele onafhankelijkheid*),
- c. Independensi personal hakim (*persoonlijke of rechtspositionele onafhankelijkheid*), dan
- d. Independensi praktis yang nyata (*praktische of feitelijk onafhankelijkheid*).

201 Nasution, n.d., hlm 2.

202 Nasution, n.d. hlm. 4.

203 W. Pound, 1922, hlm. 6.

Selanjutnya, Independensi konstitusional, merupakan independensi yang dihubungkan dengan doktrin Trias Politika dengan sistem pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu. Lembaga kekuasaan kehakiman haruslah independen dalam arti kedudukan kelembagaan harus bebas dari pengaruh politik.

Konsepsi prinsip pemisahan kekuasaan negara mencakup tiga cabang, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya menganut pemisahan kekuasaan tersebut seturut dengan berlakunya sistem pemerintahan presidensial. Lantas hal ini senada dengan pendapat Montesquieu, yang menganggap bahwa kekuasaan kehakiman haruslah terpisah dengan legislatif dan eksekutif agar terbebas dari intervensi.²⁰⁴ Jika kekuasaan kehakiman tidak terpisah dengan legislatif, maka akan mengakibatkan rakyat diperlakukan dengan sewenang-wenang. Sedangkan jika kekuasaan kehakiman bergabung dengan eksekutif, berdampak pada tindakan hakim yang suka menindas. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemisahan kekuasaan kehakiman dari legislatif ataupun eksekutif bukan semata-mata mengistimewakannya, namun untuk melindungi warga negara.

Dalam perkembangan kontemporer, sejatinya hukum senantiasa membutuhkan paksaan untuk menata aturan-aturan yang akan diimplementasikan, ringkasnya memerlukan kekuatan untuk penegaknya. Dengan tidak adanya kekuasaan, niscaya hukum hanya akan dipandang sebagai kaidah sosial yang di dalamnya terdapat himbauan belaka.²⁰⁵ Mengingat kekuasaan merupakan hal yang sentral dalam perannya menegakkan hukum, tanpa adanya kekuasaan yang bersifat memaksa khawatirnya hukum akan hanya dipandang sebelah mata. Sehingga, kekuasaan kehakiman harus menjadi salah satu pilar kekuasaan negara yang bersifat memaksa, yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Singkatnya, kekuasaan kehakiman yang independen dan akuntabel merupakan prasyarat untuk dapat dikatakan sebagai negara yang demokratis.

204 Sanjaya 2018, hlm 5.

205 Barnett, 2004, hlm. 8.

2.13. Peradilan Pemilu

Election Court dan *Election Judge* secara harfiah adalah konsep mengenai penyelesaian perkara gugatan Pemilu (*election petition*). Dasar menggugatnya bisa luas, baik menyangkut kesalahan penghitungan atau *election offences* (tindak pidana Pemilu) atau bahkan menyangkut penyelenggara. Di berbagai negara, gugatan Pemilu diselesaikan melalui peradilan umum (bukan *election court*). *Election Court* dan *Election Judge* umumnya tidak diberi wewenang untuk menyelesaikan tindak pidana Pemilu. Ada dua jalan orang mempersoalkan hasil Pemilu: pertama, melalui gugatan Pemilu (*election petition*) yang diajukan untuk meminta dibatalkannya hasil Pemilu karena berbagai sebab. Kedua, Dengan proses perkara pidana.²⁰⁶

Salah satu permasalahan yang terjadi dalam Pemilu sehingga mengganggu stabilitasnya adalah soal penyelesaian sengketa Pemilu. Karena masih terdapat permasalahan kompleks mengenai pihak yang belum memahami tentang sengketa Pemilu, ditambah hasil penanganan perkara tidak sebanding dengan proses yang dilakukan, serta adanya diskriminasi atau ketidakadilan dari lembaga yang menangani. Akibatnya, permasalahan tersebut dapat menyebabkan masyarakat merasa kecewa terhadap lembaga peradilan fungsional. Hal ini disebabkan oleh tingginya angka pelanggaran Pemilu baik yang bersifat administratif maupun yang mengandung unsur pidana. Sehingga secara tidak langsung berimplikasi terhadap tidak lancarnya mekanisme penanganan pelanggaran Pemilu di badan peradilan terkait.²⁰⁷

Oleh sebab itu, munculah paradigma baru terkait peradilan Pemilu, yang mana sistem ini melibatkan pengadilan yang khusus menangani kasus terkait Pemilu, baik yang terdapat dalam cabang kekuasaan kehakiman maupun badan independen di luar pemerintah. Peradilan Pemilu merupakan badan yang independen dalam melaksanakan wewenang dan fungsi dasarnya dalam membuat putusan dan menyelesaikan sengketa mengenai Pemilu.²⁰⁸

Selama ini, negara Indonesia menyelesaikan sengketa Pemilu melalui peradilan umum, Pengadilan Tata Usaha, dan MK. Akan tetapi,

206 Arrsa, 2014, hlm. 10

207 Rois & Herawati, 2018, hlm. 6

208 Saragih, 2017, hlm. 4.

belum membentuk peradilan khusus yang menangani sengketa Pemilu. Pada dasarnya ketika menelaah secara yuridis, dalam Undang-Undang Pilkada sudah terdapat aturan mengenai peradilan yang terpusat untuk sengketa Pemilu. Namun tolok ukur yang berbeda antara rezim Pemilu dan Pilkada menyebabkan amanat pengaturan tersebut tidak dapat digunakan dalam ranah Pemilu.²⁰⁹

Meninjau hukum positif yang telah berlaku, UUD NRI Tahun 1945 hanya mengamanatkan wewenang untuk melakukan penyelesaian sengketa khususnya hasil Pemilu kepada MK. sementara pada taraf undang-undang penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan oleh instansi-instansi yang diberikan wewenangnya.²¹⁰ Sehingga dapat disimpulkan, bahwa terdapat interpretasi umum bahwa proses penyelesaian sengketa Pemilu yang efektif (*effective electoral dispute resolution mechanisms and processes*) merupakan suatu *sine qua non* bagi prinsip Pemilu yang jujur dan adil. Hal ini kemudian dapat digarisbawahi ada tiga hal utama dalam penerapan penyelesaian sengketa Pemilu, yakni: (1) Validitas hasil, perihal hak untuk menggugat hasil Pemilu, (2) tindakan administratif atas semua komponen penyelenggara Pemilu terhadap cara yang diambil untuk menyelesaikan suatu masalah, (3) tuntutan pidana bagi para pihak yang melanggar dan melakukan tindak pidana dalam proses Pemilu.²¹¹

Badan-badan peradilan yang memiliki yurisdiksi untuk mengadili sengketa Pemilu, baik dilihat dari lingkungan peradilan maupun faktor tingkat peradilan maka MK merupakan yang berwenang untuk menangani permasalahan perselisihan hasil. Sedangkan badan peradilan khusus untuk menangani sengketa hasil Pilkada, dan pengadilan negeri mempunyai wewenang untuk penyelesaian pidana Pemilu dan Pilkada. Dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) berwenang menyelesaikan sengketa tata usaha negara Pemilu dan Pilkada. Disisi lain badan peradilan yang mempunyai Pengadilan Tinggi dalam hal banding atas putusan Pengadilan Negeri dalam perkara Pemilu dan Pilkada dan MA dalam hal kasasi atas putusan PTTUN.²¹²

Dalam tajuk penyederhanaan, Pemilu secara konseptual merupakan fasilitator dalam pengimplementasian kedaulatan rakyat. Melalui Pemilu

209 Saragih 2017, hlm. 5.

210 Ansori, 2019, hlm. 7.

211 Firdaus, 2015, hlm. 3.

212 Rois & Herawati, 2018, hlm. 8.

transfer legitimasi kedaulatan rakyat diberikan kepada para wakilnya yang ada di parlemen ataupun pemerintahan. Hal ini sejalan dengan teori kontrak sosial John Lock dan Thommas Hobbes. Bahwa rakyat sewaktu-waktu dapat meminta pertanggung jawaban kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah lewat referendum ataupun Pemilu. Sehingga gagasan menyatukan rezim Pemilu dan Pilkada menjadi satu payung hukum dapat direalisasikan. Apabila upaya tersebut terwujud, dapat membentuk peradilan Pemilu yang fungsinya menyelesaikan sengketa pemilihan daerah ataupun nasional. Harapannya, tujuan penjaminan segala sengketa yang terjadi dapat diselesaikan secara hukum dan berdasarkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945.²¹³

2.14. Hak Asasi Manusia

Diskursus mengenai hak-hak dasar manusia dikatakan baru mulai berkembang serius setelah terbitnya buku *The Rights of Man* dari Thomas Paine. Selanjutnya istilah “Human rights” ditetapkan dan dirumuskan dengan resmi dalam “*Declaration of Independence*” (Amerika Serikat) pada tahun 1776 atas jasa Thomas Jefferson, termasuk *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen* (Prancis) pada tahun 1789. Sebagaimana kedua deklarasi tersebut menjadi pijakan *human rights’ foundational principles*.²¹⁴ Setelah itu, muncul antara penulisan buku *The Rights of Man* (1791) yang ditulis oleh Thomas Paine dan buku *The Liberator* (1831) yang ditulis oleh William Lloyd Garrison, yang menekankan pada yang ia sebut sebagai “*The Great Cause of Human Rights*”.²¹⁵

John Locke mendefinisikan Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai hak yang dibawa sejak lahir yang secara kodrati melekat pada setiap manusia dan tidak dapat diganggu gugat. Sementara, Jack Donnely mengartikannya sebagai hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Di sisi lain, Mahfud MD mengartikan HAM sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, dan hal tersebut dibawa manusia sejak lahir ke muka bumi sehingga hak tersebut bersifat kodrati bukan merupakan pemberian manusia atau negara.

213 Ayuni, 2018, hlm. 3.

214 Asshiddiqie, 2015, hlm. 202

215 Asshiddiqie, 2015, hlm. 202.

UUD 1945 sebelum perubahan tidak memberikan pernyataan mengenai arti HAM itu sendiri. Pengertian HAM justru ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang definisinya adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Kemudian dapat ditemukan pula pada Pembukaan Piagam Hak Asasi Manusia yang terdapat pada TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 menyebutkan bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal, dan abadi sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, meliputi hak untuk hidup, hak berkeluarga, hak mengembangkan diri, hak keadilan, hak kemerdekaan, hak berkomunikasi, hak keamanan, dan hak kesejahteraan, yang oleh karena itu tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapa pun.²¹⁶ Namun kemudian, Pasal 1 TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002 menentukan bahwa TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pada dasarnya UUD NRI Tahun 1945 telah memiliki muatan yang sejalan dengan penegakan HAM, baik pada pembukaan UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 tersebut. Ismail Suny menyebutkan bahwa jika kita meneliti UUD 1945 dari sudut pandangan HAM, kita akan menemukan lebih banyak di dalamnya dari pada banyak orang menduga bahwa ia tak mengandung HAM atau beberapa pasal saja yang secara langsung mengenai HAM.²¹⁷ UUD 1945 sebelum diubah dengan Perubahan Kedua pada tahun 2000, hanya memuat sedikit ketentuan yang dapat dikaitkan dengan pengertian HAM.

Pasal-pasal yang biasa dinisbatkan dengan pengertian hak asasi manusia itu adalah:

1. Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi,

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam

216 Pembukaan piagam HAM dalam TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 Tentang HAM.

217 Suny, 1978, hlm. 211.

- hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”;
2. Pasal 27 ayat (2) yang berbunyi,
“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”;
 3. Pasal 28 yang berbunyi,
“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”;
 4. Pasal 29 ayat (2) yang berbunyi.
“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”;
 5. Pasal 30 ayat (1) yang berbunyi,
“Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara”;
 6. Pasal 31 ayat (1) yang berbunyi,
“Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran”;
 7. Pasal 34 yang berbunyi,
“Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.”

Pasca reformasi upaya penegakan HAM dilakukan dengan jalan membuat peraturan perundang-undangan yang terkait dengan HAM sebagai rambu-rambu, seperti UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Ratifikasi terhadap instrumen internasional tentang HAM, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM memungkinkan dibukanya kembali kasus-kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu, serta pemberantasan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.²¹⁸ Ketentuan mengenai HAM dalam konstitusi tertulis Indonesia saat ini terdapat pada Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari sepuluh pasal, yaitu Pasal 28A hingga Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945. Bab tersebut lahir setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang kedua. Dalam perubahan ketiga dan keempat dari UUD NRI Tahun 1945 setelah itu, ketentuan mengenai HAM tidak pernah diubah. Perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 dilaksanakan pada

218 Winandi, 2007, hlm. 51.

tahun 2000.

Banyak kalangan memandang bahwa pencantuman bab khusus mengenai HAM dalam UUD merupakan “lompatan besar” dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Pasal-pasal HAM sebagaimana terdapat pada UUD 1945 dinilai sangat singkat dan sederhana. Maka, kehadiran perubahan kedua UUD 1945 merupakan suatu kemajuan yang signifikan, sebagai buah dari perjuangan panjang dari para pendiri bangsa.²¹⁹ Terdapat berbagai pengelompokan hak asasi manusia yang dikenal. Meskipun, Donnelly berpendapat bahwa dari perspektif hukum internasional, “semua hak adalah saling tergantung dan tidak terbagi” (*interdependent and indivisible*). Namun, meskipun masing-masing HAM tersebut saling berkaitan pengelompokan HAM tetap berkembang dan digunakan dalam berbagai hal. Misalnya dalam melihat tingkat prioritas dalam HAM, dalam proses pembelajaran, bahkan dalam sistematika dokumen-dokumen yang secara khusus membahas HAM maupun yang membahas hal lebih luas tapi memiliki kandungan ketentuan jaminan HAM.

2.15. Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara

Albert Venn Dicey dalam *An Introduction to the Study of The Law of the Constitution* (1973) menyebutkan ada tiga unsur fundamental dalam *rule of law*, yaitu:

1. Supremasi aturan-aturan hukum, tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti, seseorang hanya boleh dihukum karena melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum. Petunjuk ini berlaku baik bagi masyarakat biasa maupun para pejabat; dan
3. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.²²⁰

Pada dasarnya saat muatan mengenai jaminan HAM itu dimasukkan ke dalam UUD NRI Tahun 1945 melalui perubahan, telah terdapat berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia maupun instrumen hukum internasional terkait HAM yang diberlakukan di Indonesia. Misalnya

219 Setiardja, 1993, hlm. 20.

220 El-Muhtaj, 2017, hlm 24.

TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 Tentang HAM, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM, Keputusan Presiden (Keppres) RI No. 50 Tahun 1993 tentang Pembentukan Komnas HAM, maupun instrumen hukum internasional seperti *Convention of The Rights of The Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Atas Anak) yang telah disahkan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990, dan berbagai sumber hukum lainnya.

Meskipun telah ada dasar hukum lain terkait HAM di Indonesia, memasukkan HAM ke dalam UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan konstitusi tertulis negara dipandang sebagai upaya mengoptimalkan penegakan HAM tersebut. Dimasukkannya HAM ke dalam konstitusi diharapkan akan semakin memperkuat komitmen untuk pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia, karena akan menjadikannya sebagai hak yang dilindungi secara konstitusional (*constitutional rights*). Pesan ini kemudian ditangkap oleh Panitia *Ad Hoc* I dan direkomendasikan kepada Sidang Tahunan MPR tahun 2000 agar dimasukkan ke dalam perubahan kedua UUD 1945.²²¹

Dalam paham negara hukum, jaminan-jaminan perlindungan HAM dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada di setiap negara yang dapat disebut *rechtstaat*. Bahkan, dalam perkembangan selanjutnya, jaminan-jaminan HAM itu juga diharuskan tercantum dengan tegas dalam konstitusi tertulis negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*), dan dianggap sebagai materi terpenting yang harus ada dalam konstitusi, di samping materi ketentuan lainnya, seperti format kelembagaan dan pembagian kekuasaan negara dan mekanisme hubungan antar lembaga negara. Menurut Steenbeek, UUD NRI Tahun 1945 berisi tiga pokok materi muatan, yakni pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganegara; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan, ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.²²² Sehingga keberadaan ketentuan mengenai jaminan HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan konsekuensi logis Indonesia sebagai negara hukum dan hal yang jaminan HAM merupakan hal yang memang seyogyanya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 menilik kepada materi muatan UUD menurut Steenbeek tersebut.

221 Manan, 2001, hlm. 84.

222 Soemantri, 2006, hlm. 51.

Hak konstitusional warga negara adalah hak yang dijamin oleh negara yang dalam hal ini adalah pemerintah sebagaimana yang termaktub di dalam UUD NRI Tahun 1945. Konstitusi dibentuk sejatinya adalah untuk membatasi kekuasaan, agar tidak diterapkan secara sewenang-wenang. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konstitusi sangat menjunjung tinggi hak asasi manusia dan hak-hak warga negara agar terhindar dari kesewenang-wenangan pemerintah yang dapat merugikan hak warga negara. Negara Indonesia adalah negara *Welfare State* (negara kesejahteraan), sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea ke-IV dengan kalimat “memajukan kesejahteraan umum” membawa konsekuensi bahwa negara (pemerintah) harus aktif memberikan perlindungan dan jaminan kepada warganya.

Adapun salah satu ciri negara *Welfare State* yaitu adanya perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas yang dijamin itu.²²³ Undang-Undang Dasar sebagai *constitutional right* menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang salah satu elemen dasarnya adalah pemenuhan, pengakuan dan penjaminan akan hak-hak dasar warga negara.

Dari berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) terdiri dari:

1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum;
2. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
3. Peradilan yang bebas dan mandiri; dan
4. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.²²⁴

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 telah mengamanatkan pengakuan, penghormatan, dan kehendak bagi pelaksanaan HAM dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bangsa Indonesia sebagai bagian masyarakat internasional patut menghormati HAM yang termaktub dalam *Universal Declaration of Human Right* (UDHR) serta instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia. HAM dan demokrasi memiliki kaitan yang sangat

223 Marbun & MD, 1987, hlm. 38.

224 Thaib dkk., 1999, hlm. 2.

erat, demokrasi memberikan pengakuan lahirnya keikutsertaan publik secara luas dalam pemerintahan, peran serta publik mencerminkan adanya pengakuan kedaulatan. Aktualisasi peran publik dalam ranah pemerintahan memungkinkan untuk terciptanya keberdayaan publik. Perlindungan dan pemenuhan HAM melalui rezim yang demokratik berpotensi besar mewujudkan kesejahteraan rakyat.²²⁵

Sejak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 bangsa ini telah menjunjung tinggi HAM. Sikap tersebut tampak dari Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang memuat beberapa ketentuan-ketentuan tentang penghormatan HAM warga negara. Jika diperhatikan dengan sungguh-sungguh, hanya satu ketentuan saja yang memang benar-benar-benar memberikan jaminan konstitusional atas hak asasi manusia, yaitu Pasal 29 ayat (2) yang menyatakan, ‘Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu’. Sementara itu, ketentuan-ketentuan yang lain, sama sekali bukanlah rumusan tentang hak asasi manusia atau human rights, melainkan hanya ketentuan mengenai hak warga negara atau *the citizens’ rights* atau biasa juga disebut *the citizens’ constitutional rights*.

Sementara perbedaan antara HAM dan hak warga negara dapat dilihat dalam universalitasnya. HAM bersifat universal sementara hak warga negara ditujukan terbatas untuk warga negara saja. Pun pada UUD NRI Tahun 1945 naskah asli tidak terdapat istilah HAM juga karena saat itu memang belum dikenal terminologi HAM. Terminologi HAM pertama kali dikemukakan oleh Eleanor Roosevelt sebagai Ketua *Human Rights Commission of the United Nations* saat perumusan UDHR.²²⁶ Dalam perkembangannya, selain di UUD 1945, ketentuan mengenai HAM diatur pula dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Sehingga pada praktik penyelenggaraan negara, perlindungan atau penjaminan terhadap HAM dan hak-hak warga negara (*citizen’s rights*) atau hak-hak konstitusional warga negara (*the citizen’s constitutional rights*) dapat terlaksana. Hak memberikan suara atau memilih (*right to vote*) merupakan hak dasar (*basic right*) setiap individu atau warga negara yang harus dijamin pemenuhannya oleh negara. Inti dari penegakan hak-

225 El-Muhtaj, 2009, hlm 45.

226 Lubis, 1999, hlm. 17.

hak sipil dan politik adalah untuk melindungi individu dari penyalahgunaan kekuasaan dari penguasa. Terlebih lagi dengan terjadinya pergeseran fungsi dan tugas negara dari fungsi negara yang hanya sebagai penjaga malam ke fungsi mewujudkan kesejahteraan warga negara (*welfare state*). Campur tangan negara yang terbuka luas tersebut mengharuskan adanya sejenis tertib peraturan hukum untuk melindungi perlakuan sewenang-wenang negara terhadap warga negara.

Pada prinsipnya setiap negara demokratis memuat jaminan hak-hak asasi termasuk hak-hak sipil dan politik dari setiap orang atau penduduk pada konstitusi negara. Namun semuanya sangat tergantung pada *political will* penguasa untuk memberikan ruang bagi keberadaan hak-hak sipil dan politik tersebut. Pada tataran ini diperlukan upaya kedua belah pihak agar tidak terjadi tindak-tanduk penindasan ataupun pengekangan pelaksanaan hak-hak sipil dan politik setiap orang ataupun warga negara yang berada di negara tersebut.²²⁷

Hak sipil dan hak politik warga negara mencakup hak untuk memilih dan dipilih, penjaminan hak dipilih secara tersurat dalam UUD 1945 mulai Pasal 27 ayat (1) dan (2); Pasal 28, Pasal 28D ayat (3); Pasal 28E ayat (3). Sementara hak memilih juga diatur dalam Pasal 1 ayat (2); Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (1); Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Perumusan pada pasal-pasal tersebut sangat jelas bahwa tidak dibenarkan adanya diskriminasi mengenai ras, kekayaan, agama dan keturunan. Setiap warga negara mempunyai hak-hak yang sama dan implementasinya hak dan kewajiban pun harus bersama-sama.²²⁸ Konkretisasi dari ketentuan-ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya, sesuai ketentuan yang ada dalam Undang-Undang tentang peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2.16. Konsep MK

Agar konstitusi benar-benar menjadi hukum tertinggi, maka ketentuan-ketentuan dasar konstitusional yang menjadi materi muatannya harus dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan di bawah

227 Hasan, 2005, hlm. 95.

228 Setiardja, 1993, hlm. 115.

konstitusi. Peraturan perundang-undangan, baik yang dibuat oleh legislatif maupun peraturan pelaksana yang dibuat oleh eksekutif tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sendiri.

Salah satu upaya tersebut adalah membentuk peradilan konstitusi seperti yang secara teoretis dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen menyatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk hukum tersebut tidak konstitusional. Untuk itu dapat diadakan organ khusus seperti pengadilan khusus yang disebut MK (*constitutional court*), atau kontrol terhadap konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*) diberikan kepada pengadilan biasa, khususnya MA seperti di Amerika Serikat. Organ khusus yang mengontrol tersebut dapat menghapuskan secara keseluruhan undang-undang yang tidak konstitusional sehingga tidak dapat diaplikasikan oleh organ lain.²²⁹

George Jellinek pada akhir abad ke-19 mengembangkan gagasan agar kewenangan *judicial review* tersebut diterapkan di Austria, seperti yang telah diterapkan oleh John Marshal di Amerika. Pada 1867, MA Austria mendapatkan kewenangan menangani sengketa yuridis terkait dengan perlindungan hak-hak politik berhadapan dengan pemerintah. Pemikiran Kelsen yang telah diungkapkan di atas, mendorong dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama “*Verfassungsgerichtshoft*” atau MK (*Constitutional Court*) yang berdiri sendiri di luar MA, sehingga model ini sering disebut sebagai “*The Kelsenian Model*”.²³⁰ Gagasan ini diajukan ketika Kelsen diangkat sebagai anggota lembaga pembaharu Konstitusi Austria (*Chancelery*) pada tahun 1919–1920 dan diterima dalam Konstitusi Tahun 1920. Inilah MK pertama di dunia. Model ini menyangkut hubungan antara prinsip supremasi konstitusi (*the principle of the supremacy of the Constitution*) dan prinsip supremasi parlemen (*the principle of the supremacy of the Parliament*). Mahkamah konstitusi ini melakukan pengujian baik terhadap norma-norma yang bersifat abstrak (*abstract review*) dan juga memungkinkan pengujian terhadap norma konkrit (*concrete review*). Pengujian biasanya dilakukan secara *a posteriori* (setelah diundangkan), meskipun tidak menutup kemungkinan dilakukan

229 Kelsen, 1999, hlm. 115.

230 Disebut juga dengan “*the centralized system of judicial review*”. Lihat Lijphart 2012, hlm. 225.

pengujian *a priori* (sebelum diundangkan).²³¹

Walaupun demikian, keberadaan lembaga MK merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Sebagian besar negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga MK yang berdiri sendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi *Supreme Court* yang ada di setiap negara. Salah satu contohnya ialah Amerika Serikat. Fungsi-fungsi yang dapat dibayangkan sebagai fungsi MK seperti *judicial review* dalam rangka menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, baik dalam arti formil ataupun dalam arti pengujian materiel, dikaitkan langsung dengan kewenangan MA (*Supreme Court*).²³² Akan tetapi, di beberapa negara lainnya, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi, pembentukan MK itu dapat dinilai cukup populer. Negara-negara seperti ini dapat disebut sebagai contoh, Afrika Selatan, Korea Selatan, Thailand, Lithuania, Ceko, dan sebagainya memandang perlu untuk membentuk MK. Tentu tidak semua negara jenis ini membentuknya. Republik Filipina yang baru mengalami perubahan menjadi demokrasi, tidak memiliki MK yang tersendiri. Di samping itu, ada pula negara lain seperti Jerman yang memiliki *Federal Constitutional Court* yang tersendiri.

Pemikiran mengenai pentingnya suatu pengadilan konstitusi telah muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum kemerdekaan. Pada saat pembahasan rancangan undang-undang dasar di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), anggota BPUPKI, Muhammad Yamin telah mengemukakan pendapat bahwa MA (MA) perlu diberi kewenangan untuk membanding Undang-Undang. Namun ide ini ditolak oleh Soepomo berdasarkan dua alasan, pertama, UUD yang sedang disusun pada saat itu (yang kemudian menjadi UUD 1945) tidak menganut paham trias politika. Kedua, pada saat itu jumlah sarjana hukum kita belum banyak dan belum memiliki pengalaman mengenai hal ini.²³³

Pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 dalam era reformasi, pendapat mengenai pentingnya suatu MK muncul kembali. Perubahan

231 Terhadap peran Kelsen dalam hal ini masih ada perbedaan pandangan antara mana yang lebih penting perannya antara Georg Jellinek dan Adolf Merkl atau Hans Kelsen. Lihat Asshiddiqie, 2005, hlm. 108–109.

232 Asshiddiqie, 2005, hlm 111.

233 Asshiddiqie & RI, 2008, hlm. 12.

UUD 1945 yang terjadi dalam era reformasi telah menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi.²³⁴ Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan sebuah mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antar lembaga negara yang kini telah menjadi sederajat serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*). Seiring dengan itu muncul desakan agar tradisi pengujian peraturan perundang-undangan perlu ditingkatkan tidak hanya terbatas pada peraturan di bawah undang-undang melainkan juga atas undang-undang terhadap undang-undang dasar. Kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD itu diberikan kepada sebuah mahkamah tersendiri di luar MA. Atas dasar pemikiran itu, adanya MK yang berdiri sendiri di samping MA menjadi sebuah keniscayaan.

Dalam perkembangannya, ide pembentukan MK mendapat respons positif dan menjadi salah satu materi perubahan UUD yang diputuskan oleh MPR. Setelah melalui proses pembahasan yang mendalam, cermat, dan demokratis, akhirnya ide MK menjadi kenyataan dengan disahkannya Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 yang menjadi bagian Perubahan Ketiga UUD 1945 pada ST MPR 2001 tanggal 9 November 2001. Dengan disahkannya dua pasal tersebut, maka Indonesia menjadi negara ke-78 yang membentuk MK dan menjadi negara pertama pada abad ke-21 yang membentuk lembaga kekuasaan kehakiman tersebut.

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah MK.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, MK adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain MA. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian MK adalah suatu lembaga peradilan, sebagai cabang kekuasaan yudikatif, yang mengadili

234 Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Sedangkan kewenangan MK yang lain dapat dilihat sebagai upaya penataan hubungan kelembagaan negara dan institusi-institusi demokrasi berdasarkan prinsip supremasi hukum. Sebelum terbentuknya MK dengan kewenangannya tersebut, hubungan kelembagaan negara dan institusi demokrasi lebih didasarkan pada hubungan yang bersifat politik. Akibatnya, sebuah lembaga dapat mendominasi atau mengkooptasi lembaga lain, atau terjadi pertentangan antar lembaga atau institusi yang melahirkan krisis konstitusional. Hal ini menimbulkan ketiadaan kepastian hukum dan kotra produktif terhadap pengembangan budaya demokrasi. Pengaturan kehidupan politik kenegaraan secara umum juga telah berkembang sebagai bentuk “*the constitutionalization of democratic politics*”.²³⁵ Hal ini semata-mata untuk mewujudkan supremasi hukum, kepastian hukum, dan perkembangan demokrasi itu sendiri, berdasarkan konsep negara hukum yang demokratis).

MK memiliki fungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) hal itu sesuai dengan dasar keberadaan untuk menjaga pelaksanaan konstitusi. Fungsi tersebut membawa konsekuensi MK juga memiliki fungsi lain, yaitu sebagai penafsir konstitusi yang bersifat final (*the final interpreter of the constitution*). Selain itu, sesuai dengan materi muatan UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi aturan dasar kehidupan bernegara berdasarkan prinsip demokrasi dan jaminan terhadap perlindungan hak asasi manusia, MK juga memiliki fungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy by protecting minority rights*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).

Produk hukum di bawah UUD NRI Tahun 1945 yang menjabarkan aturan dasar konstitusional adalah undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Secara hirarkis, produk hukum di bawah undang-undang merupakan dasar hukum bagi aturan yang lebih rendah serta menjadi legitimasi hukum bagi tindakan yang akan dilakukan oleh para penyelenggara negara. Untuk menjamin konstitusionalitas pelaksanaan, baik dalam bentuk aturan hukum maupun tindakan penyelenggara negara berdasarkan ketentuan undang-undang, dibentuklah MK yang memiliki

235 Pildes, 2004, hlm. 10.

wewenang salah satunya memutus pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.²³⁶

Undang-undang sebenarnya adalah juga merupakan bentuk penafsiran terhadap ketentuan dalam konstitusi oleh pembentuk undang-undang. Namun demikian, penafsiran tersebut dapat saja terjadi kekeliruan dan dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 oleh warga negara, lembaga negara lain, badan hukum tertentu, atau kesatuan masyarakat hukum adat, karena melanggar hak dan atau kewenangan konstitusional mereka. Terhadap perbedaan penafsiran tersebut, MK-lah memberikan putusan akhir dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Fungsi inilah yang disebut sebagai *the final interpreter of the constitution*.

Sebagai bentuk kesepakatan bersama seluruh rakyat,²³⁷ UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya melindungi kepentingan dan hak-hak mayoritas, tetapi juga melindungi kepentingan dan hak-hak kelompok minoritas. Inilah salah satu prinsip demokrasi modern yang menyeimbangkan antara pemerintahan mayoritas (*majority rule*) dengan perlindungan kelompok minoritas. Demokrasi akan terperosok menjadi tirani jika semata-mata berdasarkan pada prinsip mayoritas.

Di sisi lain, undang-undang dapat dilihat sebagai produk dari proses politik yang lebih ditentukan oleh suara mayoritas. Hal itu dapat dilihat dari lembaga pembentuk undang-undang, yaitu DPR dan Presiden yang menduduki jabatan tersebut berdasarkan perolehan suara dalam pemilihan umum. Dalam proses pembuatan undang-undang juga sangat dipengaruhi oleh aspirasi masyarakat paling kuat. Oleh karena itu, proses pembuatan dan hasil akhirnya memiliki potensi mengesampingkan atau bahkan melanggar hak konstitusional kelompok minoritas. Apabila hal itu terjadi, demokrasi telah terancam dan dapat tergelincir menjadi tirani mayoritas. Di sinilah MK berfungsi sebagai penjaga demokrasi dengan cara melindungi hak kaum minoritas (*the guardian of democracy by protecting minority rights*) sekaligus menjaga pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai kesepakatan seluruh rakyat, bukan hanya kelompok mayoritas.

236 Kelsen, 1999, hlm 116.

237 Thompson, 1997, hlm 5.

Fungsi selanjutnya adalah sebagai pelindung hak asasi manusia (*the protector of the human rights*) dan pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the constitutional citizen's rights*). Salah satu hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang paling banyak ketentuannya adalah terkait dengan hak asasi yang karenanya menjadi hak konstitusional. Hak tersebut meliputi kelompok-kelompok hak yang biasa disebut sebagai hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, hak budaya, bahkan hak individu maupun hak kolektif masyarakat.²³⁸ Adanya jaminan hak asasi dalam konstitusi menjadikan negara memiliki kewajiban konstitusional untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak-hak tersebut. Wewenang MK menguji undang-undang dapat dilihat sebagai upaya melindungi hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara yang dijamin UUD NRI Tahun 1945 agar tidak dilanggar oleh ketentuan undang-undang. Jika ketentuan suatu undang-undang telah melanggar hak konstitusional warga negara, maka dapat dipastikan tindakan penyelenggara negara atau pemerintahan yang dilakukan berdasarkan ketentuan tersebut juga akan melanggar hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, kewenangan pengujian tersebut sekaligus mencegah agar tidak ada tindakan penyelenggara negara dan pemerintahan yang melanggar hak konstitusional warga negara. MK juga berwenang memutus perkara pembubaran partai politik yang dimaksudkan agar pemerintah tidak dapat secara sewenang-wenang membubarkan partai politik yang melanggar hak berserikat yang terkait erat dengan hak atas kebebasan nurani dan kebebasan mengeluarkan pendapat yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945.

2.17. Pengaduan Konstitusional

Constitutional complaint (Pengaduan Konstitusional) merupakan mekanisme pengaduan konstitusional sebagai salah satu alat bagi perlindungan hak asasi manusia dan hak warga negara. Pengaduan konstitusional menjadi upaya hukum terakhir yang luar biasa dalam

238 Materi yang semula hanya berisi 7 butir ketentuan dalam UUD 1945 sebelum perubahan, sekarang telah bertambah secara sangat signifikan. Ketentuan baru yang diadopsikan ke dalam UUD 1945 setelah Perubahan Kedua pada tahun 2000 termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, ditambah beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal.

mempertahankan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara. Dengan demikian hak dan martabat manusia diakui dan dilindungi melalui sebuah lembaga peradilan, yaitu MK. Dalam hal upaya perlindungan hak-hak konstitusional inilah pengaduan konstitusional dapat menjadi solusi dalam upaya perwujudan negara demokratis yang berdasar hukum. Pengaduan konstitusional adalah salah satu wujud pelaksanaan demokrasi konstitusional yaitu kontrol rakyat untuk memulihkan hak-hak konstitusional yang dijamin oleh konstitusi.

Sedangkan demokrasi konstitusional yang digambarkan Jonathan Riley sebagai sebuah permainan yang kompleks yang melibatkan dua tahap pembuatan keputusan politik (*political decision making*). Tahap pertama adalah fase *constitutional* atau *higher track* dan tahap kedua adalah fase *post-constitutional* atau *lower track*.²³⁹ Tahap *higher track* adalah sebuah permainan kooperatif sebagaimana moral yang bersifat rasional dan berpikiran konstitusi (*the formers of the constitution*) sepakat untuk memajukan kebaikan bersama dengan menerima secara bulat (tertulis maupun tidak tertulis) ketentuan-ketentuan konstitusi.

Ketentuan tersebut menetapkan institusi politik fundamental (yang mencakup prosedur legislasi, model pemilihan dan pengisian jabatan-jabatan atau para pejabat organ negara, proses amandemen, dan sebagainya), mencerminkan sistem *check and balances*, dan juga hak-hak dasar warga negara. Sedangkan tahap *lower track* adalah tahap permainan non-kooperatif sebagaimana hal-hal yang tersembunyi atau implisit dalam ketentuan konstitusi diungkapkan dan tiap-tiap pemain moral (para elite politik ataupun kelompok) dengan bebas memperjuangkan kepentingannya dalam persaingan dengan pihak lain di bawah aturan konstitusional yang telah dipilih pada fase pertama.

Tahapan ini merupakan tahapan politik untuk mencapai kondisi ideal (yang meliputi kekuasaan, kesejahteraan, dan sebagainya) yang berkaitan dengan perbaikan kehidupan anggota masyarakat untuk mencapai tujuan bersama.²⁴⁰ Kerangka teori yang dikemukakan oleh Riley tersebut dapat menjadi model untuk memahami pengaduan konstitusional. Penafsiran konstitusi jika dikaitkan dengan teori Riley di atas berada pada ruang lingkup *lower track*. Warga negara atau kelompok masyarakat yang

239 Ferejohn dkk., 2001, hlm 147.

240 Ferejohn dkk., 2001, hlm 148.

mengajukan pengaduan konstitusional menghendaki pemulihan hak atau kondisi ideal yang dijamin oleh ketentuan konstitusi yang sudah disepakati pada tahap *higher track*. Pada sisi lain, John Ferejohn mengemukakan tentang prinsip-prinsip konstitusionalisme. Menurut Ferejohn, dalam praktiknya konstitusionalisme adalah serangkaian proses interpretasi yang dilakukan dalam sebuah komunitas sebagaimana para anggotanya terlibat dalam politik kekuasaan dan ikut menentukan apa yang diperbolehkan atau dipersyaratkan oleh konstitusi dalam hal-hal yang spesifik.

Dalam kaitan dengan itu, Ferejohn menulis:

*“Constitutionalism must be understood as involving historical and cultural interpretation, as well as textual exegesis, in that the meaning of a constitutional text depends on the context to which it is to be applied”*²⁴¹

Di samping itu Ferejohn juga mengemukakan bahwa konstitusi juga dipahami dengan melibatkan teori politik. Berdasarkan pada konsep tersebut, Ferejohn berkesimpulan konstitusionalisme memiliki elemen pandangan ke belakang dan ke depan (*backward and forward looking*). Elemen pandangan ke belakang memerlukan interpretasi sejarah dan kultural untuk membangun makna teks konstitusional (baik untuk memperluas ataupun membatasi kewenangan pemerintah). Sedangkan elemen pandangan ke depan mempertimbangkan akibat atau efek dari hukum yang diterapkan dalam rangka memfungsikan sistem politik dalam kehidupan publik.

Elemen pandangan ke belakang sering dipandang sebagai justifikasi dan legalitas sedangkan elemen pandangan ke depan mendasarkan pada domain kebutuhan praktikal dan asas kegunaan. Pandangan Ferejohn tersebut menunjukkan bahwa dalam memahami perkara pengaduan konstitusional terdapat dua model penafsiran konstitusi yang selalu menjadi dasar dalam perdebatan interpretasi konstitusi. Yang pertama yaitu penafsiran yang mendasarkan pada makna dari teks *original intent* serta situasi pada saat konstitusi dibuat. Inilah penafsiran yang legalistik.

241 Yang secara bebas dapat diterjemahkan sebagai, “Konstitusionalisme harus dipahami dengan melibatkan interpretasi historis dan budaya, serta penafsiran tekstual, dalam arti makna teks konstitusional tergantung pada konteks di mana ia akan diterapkan” Ferejohn dkk., 2001, hlm.9.

Pada sisi lain, terdapat model penafsiran yang didasarkan pada pemahaman atas fungsi dari sistem politik dan kehidupan publik yang ditujukan untuk tujuan praktis dan asas kegunaan. Pandangan kedua ahli tersebut dapat menjadi titik tolak untuk memahami pengaduan konstitusional oleh MK berada pada tingkat *lower track* seperti yang dikemukakan oleh Riley dan pendapat yang mana yang akan dipergunakan sangat tergantung pada interpretasi kita terhadap ketentuan konstitusi sebagaimana dikemukakan oleh Ferejohn.

Pengaduan konstitusional adalah pengaduan warga negara ke MK karena mendapat perlakuan (kebijakan atau tidak ada kebijakan) dari negara, dalam hal ini baik pemerintah, lembaga perwakilan, maupun MA, yang bertentangan dengan konstitusi. Pengaduan Konstitusional hanya bisa diajukan setelah semua upaya hukum dilakukan melalui lembaga-lembaga negara yang lain (*exhausted*). Di banyak negara, kewenangan ini merupakan salah satu kewenangan pokok MK. Namun, di Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 tidak secara tegas memberikan kewenangan pengaduan konstitusional atau pengaduan konstitusional warga negara kepada MK.²⁴² Pengaduan konstitusional merupakan jalan terakhir bagi masyarakat dalam mencari keadilan setelah semua upaya hukum yang tersedia telah dilewati (*exhausted*).

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Dieter C. Umbach yang mengatakan bahwa sebuah MK harus menjaga hak-hak dasar manusia atau menjadi wasit atau penengah, yang menjamin bahwa semua pihak yang terkait mematuhi aturan permainan politik. Sebagai contoh “pembatasan yudisial pribadi” dapat sama sekali tidak memadai dalam kasus-kasus sebagaimana pengadilan itu terpaksa mengamankan hak-hak parlemen atau kelompok minoritas dalam hubungannya dengan eksekutif. Para hakim harus mendapatkan kompromi yang tepat antara pembatasan yudisial dan aktivisme yudisial dan tidak pernah melupakan tujuan MK yaitu melindungi kebebasan, demokrasi dan konstitusi.²⁴³

242 Zoelva, 201, hlm. 7.

243 Thohari, 2018, hlm 5.

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS

Penyusunan bab ini tidak lain ditujukan sebagai bahan pertimbangan diperlukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis disusun untuk menjelaskan secara mendasar terkait urgensi lahirnya sebuah peraturan perundang-undangan. Sehingga perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat memperhatikan beberapa hal berikut. Pertama, perubahan UUD NRI Tahun 1945 didasarkan terhadap pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang bersumber serta berlandaskan Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Kedua, memperhatikan pemenuhan kebutuhan hukum negara dan masyarakat yang berkaitan dengan perkembangan fakta empiris mengenai perkembangan ketatanegaraan dan kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketiga, memperhatikan aturan-aturan yang telah ada, sebagai bahan evaluasi dan analisis, sehingga berdampak signifikan kepada substansi ataupun materi yang akan diatur.

3.1. Landasan Filosofis

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 seyogyanya berlandaskan pada suatu landasan filosofis agar perubahan yang diberikan senantiasa didasarkan pada pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang mana bersumber dari Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Rumusan nilai-nilai Pancasila terkandung dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi dan semuanya itu harus dimanifestasikan ke dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945.

Sedangkan Pancasila secara mutlak harus dipahami sebagai pedoman pelaksanaan dan penyelenggaraan negara. Sehingga Pancasila memiliki makna sebagai dasar negara yang bersifat umum kolektif, dan realisasinya bersifat khusus dan konkret. Kaelan menegaskan bahwa hakikat Pancasila merupakan nilai, sebagai norma penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, adapun pengamalannya merupakan realisasi konkret nilai-

nilai Pancasila. Sedangkan substansi Pancasila dengan kelima silanya yang terdapat pada ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan merupakan suatu sistem nilai.²⁴⁴ Prinsip dasar yang mengandung kualitas tertentu itu merupakan cita-cita dan harapan atau hal yang harus dicapai oleh bangsa Indonesia.²⁴⁵ Sehingga hal tersebut harus diwujudkan menjadi kenyataan konkret dalam kehidupan, baik dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, maupun bernegara. Dengan demikian UUD NRI Tahun 1945 bukanlah sekadar peraturan yang utama atau tertinggi melainkan juga mengandung norma fundamental dan cita-cita filosofis masyarakat Indonesia.

Yudi Latif berpandangan bahwa dari serangkaian eksperimen pembentukan konstitusi di Negara Indonesia, Konstitusi Proklamasi (UUD 1945), dalam aspek-aspek fundamentalnya, dapat dipandang sebagai konstitusi yang paling kongruen dengan semangat dasar Pancasila.²⁴⁶ Konstitusi Proklamasi, baik dalam pembukaannya, maupun dalam pasal-pasal batang tubuhnya, dapat memberikan landasan idiil dan struktural yang kuat, untuk bekerja setingkat demi setingkat merealisasikan dasar dan haluan Pancasila.²⁴⁷

244 Dalam Pancasila terkandung implikasi moral yang terdapat dalam substansi Pancasila sebagai suatu nilai. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila satu sampai dengan lima merupakan cita-cita harapan, dan dambaan bangsa Indonesia, yang akan diwujudkan dalam kehidupannya. Sejak dahulu cita-cita tersebut telah didambakan oleh bangsa Indonesian agar terwujud dalam suatu masyarakat yang *gemah ripah loh jinawi tata tentrem kana raharja*. Hal ini diupayakan agar terealisasi dalam sikap tingkah laku dan perbuatan setiap manusia Indonesia. Kaelan, 1996, hlm. 50.

245 Prinsip-prinsip dasar tersebut telah menjelma dalam tertib sosial, tertib masyarakat, dan tertib kehidupan bangsa Indonesia yang dapat ditemukan dalam adat-istiadat, kebudayaan, serta kehidupan keagamaan bangsa Indonesia. Hal yang demikian ini sesuai dengan isi yang terkandung dalam Pancasila. Secara ontologis hal-hal tersebut mengandung tiga masalah pokok dalam kehidupan manusia, yaitu bagaimana seharusnya manusia itu terhadap Tuhan yang Maha Esa, terhadap dirinya sendiri, serta terhadap manusia lain dan masyarakat. Kaelan, 1996, hlm. 50.

246 Sejalan dengan semangat gotong-royong sebagai nilai inti Pancasila, Konstitusi Proklamasi menganut sistematis negara kekeluargaan. Sistematis kekeluargaan dari Konstitusi Proklamasi itu merupakan *resultante* dari pergulatan ragam aspirasi dan ideologi yang ada. Ada tiga arus utama ideologi yang mewarnainya: ideologi-ideologi berhaluan keagamaan, ideologi-ideologi berhaluan kebangsaan, dan ideologi-ideologi berhaluan sosialisme.. Latif 2016, hlm. 2.

247 Unitarisme, demokrasi permusyawaratan, dan sosialisme bisa dijadikan ukuran minimal untuk menilai apakah Pancasila sebagai *grundnorm/staatsfundamentalnorm* dijabarkan secara konsisten dalam batang tubuh UUD atau tidak. Dengan demikian kita bisa memberikan penilaian, apakah konstitusi-konstitusi Indonesia lainnya, selain Konstitusi Proklamasi, masih bisa dikatakan sesuai dengan Pancasila atau tidak. Latif, 2016, hlm. 2.

Oleh sebab itu setiap poin perubahan yakni pengintegrasian rezim pemilu, penguatan DPD, pembentukan badan peradilan Pemilu serta pemberian kewenangan pengaduan konstitusional pada MK seutuhnya didasarkan pada nilai-nilai filosofis yang dianut oleh bangsa Indonesia.

Pada tanggal 1 Juni 1945, Soekarno merincikan makna Pancasila sebagai "*Philosofische grondslag*" yang menjadi dasar kemerdekaan Indonesia.²⁴⁸ Salah satunya adalah prinsip filosofis dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. Soekarno meyakini bahwa syarat yang mutlak terbangunnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan. Lebih lanjut Soekarno memahami bahwa tidak ada satu negara yang benar-benar hidup, jika dalam badan perwakilannya tidak memahami arti demokrasi yang dibalut dalam kemufakatan, permusyawaratan dan perwakilan.²⁴⁹

Jimmy Asshidiqie menyebutkan, sifat abstrak Pancasila merefleksikan kesamaan kepentingan rakyat berkenaan dengan tujuan dan cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).²⁵⁰ Sebagai dasar konsensus pertama konstitusi,²⁵¹ keberadaan Pancasila dapat dicermati dalam Pembukaan UUD 1945. "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Nilai yang terkandung dalam sila keempat Pancasila adalah rakyat. Dalam sila ini sangat jelas menyebutkan bahwa rakyat yang harus dimuliakan dan kedaulatan rakyat haruslah dijunjung tinggi. Dalam filosofi Negara Indonesia bahwa suara-suara rakyat memiliki arti penting untuk kesejahteraan bangsa itu sendiri.

Suara rakyat adalah suara Tuhan (*Vox Populi Vox Dei*), maka pemilu menjadi salah satu ajang partisipasi rakyat dalam memilih pemimpin bangsanya. Pemilu diharuskan untuk mengembangkan kehidupan

248 Soekarno memaknai "*Philosofische grondslag*" yakni Pancasila sebagai sesuatu fondasi, filosofi, pikiran, jiwa, serta hasrat yang sedalam dalamnya untuk di atasnya didirikan sebuah negara Indonesia yang kekal dan abadi. Samho & Setiawan, 2015, hlm. 12.

249 Soekarno lebih lanjut mengatakan bahwa Demokrasi bukanlah monopoli atau penemuan dari aturan sosial barat, melainkan merupakan keadaan asli dari manusia, meskipun diubah untuk disesuaikan dengan kondisi-kondisi sosial yang khusus. Siswoyo, 2013, hlm. 106.

250 Asshidiqie, 2015, hlm. 22.

251 Menurut William G. Andrews terdapat tiga konsensus yang kemudian diwujudkan dalam konstitusi, yang substansinya meliputi Kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama, kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara, dan kesepakatan tentang bentuk-bentuk institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan. Asshidiqie, 2015, hlm. 21.

demokrasi yang berdasarkan pada Pancasila dengan menjunjung tinggi pada kedaulatan rakyat dalam NKRI. Dengan ini, Pemilu diharapkan mampu melaksanakan tujuan umumnya. Pemilu digalakkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD, serta termasuk di dalamnya Kepala Daerah. Dalam pemilu haruslah memilih secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil untuk setiap lima tahun sekali.

Hal tersebut dilakukan karena untuk memilih wakil rakyat yang memimpin bangsa haruslah dari orang yang benar-benar mengedepankan kepentingan rakyat dan berpihak kepada rakyat. Karena, kader-kader yang diusung oleh partai politik yang menduduki jabatan di eksekutif maupun legislatif harus mendengarkan aspirasi rakyat demi kesejahteraan bangsa negara. Ini merupakan derivasi dari sila keempat Pancasila, sebagaimana Franz Magnis Suseno berpendapat bahwa sila keempat mengungkapkan paham kedaulatan rakyat yang menuntut adanya keadilan.²⁵²

Menilik sedikit ke masa lalu, berdasarkan pada pengalaman sejarah republik ini sampai tujuh tahun pasca Orde Baru, Pilkada di tingkat provinsi dan kabupaten/kota selalu diselenggarakan dengan sistem perwakilan. Maknanya, kepala daerah baik gubernur maupun bupati/wali kota hanya dipilih oleh para anggota DPRD. Pengalaman selama itu pula, Pilkada melalui sistem perwakilan, tidak pernah dapat memuaskan hati nurani dan keinginan rakyat secara ideal dan semestinya, selain prosesnya yang tidak transparan dan akuntabel, pelaksanaannya sering kali dikooptasi oleh kekuasaan partai politik di tingkat pusat.

Sebenarnya, dengan kelahiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah secara langsung telah memberi sedikit perubahan menuju sistem politik yang lebih demokratis dalam penyelenggaraannya. Namun demikian, UU tersebut tidak secara implisit memberikan definisi yang tegas mengenai sistem Pilkada yang digunakan. Sehingga, diperlukan perubahan yang *rigid* terhadap substansi di dalam rahim konstitusi yang menegaskan bahwa Pilkada harus bernafaskan semangat demokrasi yang dimanifestasikan dalam wujud pemilihan langsung oleh rakyat.²⁵³

252 Demokrasi sebagai operasionalisasi kerakyatan, merupakan tuntutan keadilan. Setiap warga masyarakat berhak ikut dalam musyawarah seluruh bangsa tentang apa yang dikehendakinya bersama. Magnis-Suseno, 1992, hlm. 45.

253 Horowitz, t.t. , hlm. 209.

Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat atau negara demokratis. Demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi yang berdasarkan kepada Pancasila, atau disebut demokrasi Pancasila. Oleh karena itu untuk menjalankan negara yang berkedaulatan rakyat tata cara atau prosedur pengisian jabatan para petinggi negara (Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD, serta Kepala Daerah) haruslah melalui mekanisme yang berkedaulatan rakyat. Pemilu sebagai reinterpretasi partisipatif rakyat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang sudah seharusnya dilaksanakan dan diberlakukan tiap pengisian jabatan pejabat negara tersebut.

Pengisian jabatan melalui pemilu yang diselenggarakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) menurut UUD NRI Tahun 1945 amandemen ke empat diikuti oleh Partai Politik, hanya terhadap pemilihan DPD adalah perseorangan hal tersebut dilakukan atas dasar orang-orang yang nantinya mewakili daerah harus berasal dari daerah-daerah asalnya. Agar perwakilan daerah tersebut lebih menguntungkan daerahnya dan aspirasi daerahnya cepat tersampaikan. Berbeda dengan pemilihan DPR, DPRD, maupun Presiden dan Wakil Presiden seyogyanya bakal calon-calon yang diajukan adalah orang-orang yang juga berada di luar kepentingan politik atau dari luar partai politik untuk memisahkan dirinya dari kepentingan politik yang dibawa dari partai politiknya. Oleh karena itu, DPD dibentuk untuk benar-benar melahirkan pemimpin yang murni berasal dari rakyat tanpa campur tangan tujuan-tujuan partai politik perlunya diusung peserta calon pemilu yang berasal dari perseorangan.

Penguatan kewenangan DPD menjadi signifikan mengingat DPD merupakan perwakilan daerah. Suara daerah sebelumnya belum seutuhnya terwakilkan melalui permusyawaratan sila keempat tersebut yang terdokumentasikan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut masih bersifat abstrak sehingga dibutuhkan suatu implementasi secara kelembagaan, implementasi kelembagaan tersebut terwujud dalam lembaga-lembaga negara hal tersebut diatur dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang lain.

Sebagai negara demokrasi, sistem politik Indonesia hanya mungkin dapat bekerja dengan baik, jikalau para warga negara terlibat aktif dalam proses demokrasi. Etika penyelenggaraan negara, khususnya lembaga perwakilan rakyat mempunyai peranan yang penting dalam menjaga

citra demokrasi sebagai sistem penyelenggaraan kekuasaan negara yang dipandang baik atau setidaknya paling sedikit keburukannya di antara semua sistem yang buruk. Mengingat DPD tidak memiliki cukup khususnya masalah legislasi RUU otonomi daerah, 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. Oleh karena itu diperlukan penguatan DPD melalui amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945.

Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menunjukkan bahwa manusia Indonesia menyadari hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia. Keadilan sosial memiliki unsur pemerataan, persamaan dan kebebasan yang bersifat komunal. Untuk itu dikembangkan sikap adil terhadap sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta menghormati hak-hak orang lain. Kedudukan DPR dan DPD sebagai dua lembaga yang sama-sama mengisi parlemen seharusnya *neben* atau sejajar yang menunjukkan suatu keadilan dalam filosofis bangsa yaitu Pancasila. Oleh sebab itu, kedua lembaga negara tersebut tidak dapat saling tumpang tindih maupun memiliki kewenangan yang berat sebelah. Dalam hal ini dikembangkanlah perbuatan luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotong-royongan.

Inisiasi penguatan kedudukan komisi negara di dalam Undang-Undang Dasar juga diilhami oleh sila-sila Pancasila. Falsafah sila ke-4 Pancasila meresapi keinginan ini, sebagaimana dimasukkannya komisi negara yang berkaitan dengan penyelenggaraan ketetaneeraan dan demokrasi, tidak lain ditujukan agar pemenuhan Hak Asasi Manusia warga Indonesia berjalan dengan maksimal. Puncaknya, inisiasi ini juga berusaha untuk memberikan perlindungan yang paripurna terhadap keadilan, demi terwujudnya sila ke-5 Pancasila, keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Begitu pula terhadap sengketa yang dihasilkan oleh Pemilu haruslah mewujudkan sila kelima Pancasila, yakni Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Terlebih, setelah munculnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian mengalihkan penanganan

sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung (MA) ke MK.²⁵⁴ Hal tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan dibuatnya nota kesepahaman pada tahun 2008 tentang pelimpahan kewenangan penanganan penyelesaian sengketa Pilkada dari MA kepada MK. Sementara dalam Undang-Undang MK,²⁵⁵ tidak ada frasa yang menambahkan kewenangan MK dalam mengadili terhadap perkara sengketa Pilkada. Namun penambahan kewenangan itu diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dikatakan bahwa “kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.” Kemudian terdapat frasa tentang penambahan kewenangan MK dalam penjelasan Pasal 29 ayat (1) huruf e yang mengatakan bahwa “dalam ketentuan ini termasuk kewenangan memeriksa dan memutus sengketa hasil Pilkada sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Implikasi dari pengalihan kewenangan itulah yang kemudian memaksa MK berbagi fokus antara wewenang yang diberikan secara konstitusional dengan ketatnya batas waktu penyelesaian sengketa Pilkada yang diatur dalam UU MK yakni paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara MK. Awalnya MK hanya cukup menangani sengketa Pemilu Presiden dan DPR, DPD, dan DPRD untuk 5 (lima) tahun sekali. Namun semenjak dilimpahkannya kewenangan terhadap penyelesaian perselisihan tentang hasil Pemilu tersebut, saat ini MK jadi disibukkan oleh penanganan penyelesaian PHPU secara rutin dan terus menerus.

Hal-hal tersebutlah yang membuat kewenangan untuk menyelesaikan PHPU seyogyanya dilepaskan dari MK. Terlebih, dalam memperkuat posisi masyarakat Indonesia menuju masyarakat *civil society*, kewenangan pengaduan konstitusional agaknya menjadi kewenangan yang lebih baik untuk diberikan kepada MK. Sebagai pengawal konstitusi, tentunya MK juga berfungsi untuk menjamin terlaksananya hak-hak dasar tersebut dengan menegakkan hukum dan keadilan sehingga terwujud adanya perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara serta mewujudkan

254 Peralihan kewenangan penyelesaian sengketa tersebut sebagaimana diatur di dalam Pasal 236C yang menyatakan bahwa: “*Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepada daerah oleh Mahkamah Agung ke MK paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.*”

255 UU Nomor 24 Tahun 2003 dan perubahannya UU Nomor 8 Tahun 2011.

keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁵⁶

Falsafah konstitusionalisme yang juga dianut oleh Indonesia sebagai komitmennya sebagai negara hukum, menekankan bahwa perlindungan terhadap hak dasar atau hak konstitusional hanya mungkin diwujudkan apabila kekuasaan negara dibatasi oleh dan melalui konstitusi. Tentunya, akan lebih sempurna apabila perkara pengaduan konstitusional sebagai bagian dari perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat juga harus diatur kewenangannya di dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pada puncaknya, Perubahan dalam UUD NRI Tahun 1945 harus dapat mengakomodasi tujuan nasional serta nilai-nilai Pancasila yang seharusnya diperkuat kembali dalam tatanan pemerintah, mewujudkan bentuk keadilan cita hukum lebih baik lagi, serta memulihkan setiap lembaga negara dalam melaksanakan kewenangannya agar sejalan dengan Pancasila. Kemudian daripada itu, konstitusi dituntut untuk mengatur lebih komprehensif mengenai pengawasan pelaksanaan tiap-tiap kekuasaan negara agar dapat membentuk keadaan *checks and balances* dengan maksud agar dapat tercapainya tujuan nasional bangsa Negara Indonesia. Maka, penyempurnaan suatu konstitusi menjadi tahap dasar membangunnya pemerintahan yang baik serta dapat mengakomodasi keadaan yang dinamis dalam pelaksanaannya saat ini serta berbagai implikasi di masyarakat dan pemerintahan.

Dalam era reformasi dewasa ini bangsa Indonesia benar-benar akan mengembalikan peranan hukum, aparat penegak hukum beserta seluruh sistem peraturan perundang-undangan akan dikembalikan pada dasar-dasar negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen 2002 yang mengemban amanat demokrasi dan perlindungan hak-hak asasi manusia. Adapun pembangunan hukum di Indonesia sesuai dengan tujuan negara hukum, diarahkan pada terwujudnya sistem hukum yang mengabdikan pada kepentingan nasional terutama rakyat, melalui penyusunan materi hukum yang bersumberkan pada Pancasila sebagai sumber filosofinya dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusionalnya, serta aspirasi rakyat sebagai sumber materialnya.²⁵⁷

256 Hikmah, 2009, hlm. 439.

257 Gaffar & Budiarti, 2012, hlm. 212.

3.2. Landasan Sosiologis

Sebelum 1998, koreksi kritis dan terbuka mengenai perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 cenderung dianggap terlalu futuristik dan utopis, sebabnya UUD NRI Tahun 1945 sejatinya merupakan cita-cita para *founding fathers* yang telah digodok dengan matang dan secara futuristik melihat dampak baik dan buruk dalam mempersiapkan sebuah rancangan konstitusi Indonesia sebagai pedoman kenegaraan, sehingga untuk mengubahnya saja tidak ada yang berani memikirkan.²⁵⁸ Lebih lanjut, UUD NRI Tahun 1945 diyakini sebagai sebuah produk nasionalis yang telah berjuang keras untuk memerdekakan bangsa ini dari penjajahan kolonial Belanda.²⁵⁹ Tak pelak, latar belakang historis ini menjadikannya sebagai simbol kemerdekaan bangsa Indonesia. Seiring dengan itu, timbul suatu paradigma paradoksal yang mengharamkan untuk menyentuh substansi UUD NRI Tahun 1945 yang mana di sisi lain para pemimpin politik justru telah melegitimasi kekuasaan otoriter mereka dengan memanfaatkan karakter simbolik Konstitusi.²⁶⁰

Meskipun demikian, dengan hadirnya kekacauan politik terbesar sejak kemerdekaan bangsa ini—yaitu runtuhnya rezim otoriter dan transformasi demokrasi pada 1998—mitos tentang konstitusi “suci dan tak dapat diganggu gugat” secara perlahan telah menghilang.²⁶¹ Lantas, bagaimana UUD NRI Tahun 1945 dapat diadaptasi untuk rezim demokratis baru di Indonesia kini masih terpecah dalam beragam konsensus.²⁶²

Penyegaran konstitusi diaktualisasikan sebab adanya kehendak untuk memenuhi kebutuhan dinamis masyarakat yang sudah sejak lama diupayakan. Kebutuhan ini dilandaskan pada nilai-nilai kebudayaan dari suatu bangsa (*latency*) yang merdeka dan berdaulat.²⁶³ Lebih lanjut, konstitusi diterjemahkan sebagai kontrak sosial yang mengikat pemerintahan dan masyarakat yang mana relevansi antara keduanya menimbulkan urgensi yang cukup besar atas hak-hak masyarakat. Hak-hak ini dalam prosesnya berfungsi sebagai instrumen untuk mengendalikan pemerintah dalam

258 Butt, 2015, hlm 31.

259 Horowitz, t.t. hlm. 12.

260 Sodikin, 2014, hlm 15.

261 Horowitz, t.t. hlm. 30.

262 Horowitz, t.t. hlm. 8.

263 Fauzan, t.t. hlm. 6.

membuat kebijakan.²⁶⁴ Faktanya, hubungan rakyat dan negara merupakan hubungan abadi yang tak dapat dipisahkan. Sebabnya, negara tanpa rakyat tidaklah dapat disebut sebagai negara demikian juga sebaliknya karena pada hakikatnya rakyat merupakan aset dasar terbentuknya negara. Hubungan rakyat dengan negara ini perlu diformulasikan dalam sebuah perjanjian guna melahirkan ikatan satu sama lain di mana yang bermuara pada timbulnya hak dan kewajiban bagi para pihak. Perancangan perjanjian inilah yang nantinya menjadi aturan dasar bagi negara dalam menjalankan pemerintahannya.²⁶⁵

Sementara itu, berkaitan dengan kewenangan DPD, bila melihat otoritas DPD yang pada hakikatnya memuat dimensi kedaerahan dan nasional, sebenarnya peran DPD itu penting sekali walaupun terbatas dan tidak bisa dikatakan kecil.²⁶⁶ Peran DPD tidak dapat dipandang kecil. Legalitas DPD dalam konstitusi memberi corak makna yang besar terhadap perannya sebagai lembaga negara. Tidak mungkin dengan peran yang kecil suatu lembaga negara di tampung eksistensinya dalam konstitusi. Mungkin yang lebih tepat dikatakan perannya adalah terbatas bukan kecil. Dengan peran yang terbatas itu akan memiliki gaung dan manfaat yang besar jika peran anggota DPD dapat dimaksimalkan.²⁶⁷

Sebagai acuan, dapat dilihat bahwa terdapat kebutuhan yang cukup mendesak untuk mengartikulasikan aspirasi masyarakat daerah secara struktural yang mana diperlukan optimalisasi kewenangan DPD sehingga mampu merepresentasikan wilayah-wilayah, dan diharapkan mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat daerah melalui institusi formal di tingkat nasional. Senada dengan uraian di atas, maka menjadi besar urgensinya untuk mengambil langkah lebih lanjut berupa penambahan materi perubahan di batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD ini. Puncaknya, dapat diamini bersama bahwa keberadaan DPD merupakan kehendak rakyat, melalui amanat gerakan reformasi 1998 yang mengamankan dilaksanakannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 serta pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya.²⁶⁸

264 Fauzan, t.t, hlm. 8.

265 Faiz, 2016, hlm. 12.

266 Satrio, 2015, hlm. 20.

267 Tukan & Alw, 2018, hlm. 8.

268 Manan, 2017, hlm. 16.

Di sisi lain, lembaga publik (termasuk birokrasi pemerintahan) tersebut makin dirasakan tidak efisien dalam memenuhi tuntutan aspirasi rakyat yang terus meningkat. Dari sinilah kemudian melandasi muncul banyak lembaga negara yang mendukung fungsi lembaga negara pokok yang diwujudkan melalui lahirnya komisi negara independen (*state commission*), komisi eksekutif maupun lembaga struktural (*state auxiliary agencies*) lainnya.²⁶⁹ Lebih lanjut, bila dikaitkan dengan suasana struktur ketatanegaraan Indonesia, masyarakat cenderung merasa memiliki kekuatan baru melalui komisi ataupun lembaga negara independen untuk lebih terlibat dalam ruang gerak birokrasi yang mana tidak terpisah sama sekali dengan lembaga negara pokok namun tetap bersifat komplementer bagi lembaga negara pokok. Bukan tanpa sebab, keadaan tersebut pada dasarnya tidak terlepas dari posisi komisi ataupun lembaga negara independen (*state auxiliary institutions*) yang berada di tengah di antara infrastruktur politik dan supra struktur politik. Posisi ini mencerminkan maksud pendiriannya untuk menjadi jembatan penghubung antara kekuatan masyarakat dan kekuasaan negara.²⁷⁰

Senada dengan itu, penting untuk menginjeksi materi terkait komisi atau lembaga negara pendukung (*state auxiliary institutions*) tersebut ke dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945. Sebabnya, secara normative tidak semua *state auxiliary institutions* di Indonesia memiliki pernyataan tegas mengenai independensinya dalam dasar hukumnya. Pernyataan mengenai eksistensi lembaga yang bersifat permanen atau ad-hoc juga tidak tegas. Berbeda dengan beberapa negara lain, mereka justru meletakkan pengaturan terkait *state auxiliary institutions* ke dalam konstitusi sehingga memberi tempat dan fondasi hukum yang mengakar kuat bagi komisi atau lembaga negara pendukungnya dan langsung memberi status independen pada lembaga tersebut.²⁷¹

Lebih lanjut, dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Pemilu—hingga upaya integrasi rezim pemilu—secara sosiologis, seluruh pengaturan dan tata cara dalam pelaksanaan Pemilu pada dasarnya berkaitan erat dengan upaya mewujudkan hak warga negara untuk dapat memilih secara cerdas

269 (Nurtjahjo, t.t.)

270 Patra, 2018, hlm. 20.

271 Hakim & Sudaryanto, 2015, hlm. 14 it is found that the term, terminology, and interpretation toward state organization in the institutionalize state is an absolute requirement to have an institutionalize of the state commissions. Based on the Doctrine (The Law Experts Theory.

dan efisien. Bukan tanpa sebab, penyelenggaraan Pemilu berdasarkan pengaturannya dalam UU Pemilu yang mana menghadapkan masyarakat pada sistem pemilihan yang memisahkan antara Pemilu tingkat pusat dan Pemilu tingkat daerah (Pilkada). Dengan sistem ini, kebebasan masyarakat dalam memilih menjadi terbatas, mengingat ia harus memilih kontestan di tingkat pusat terlebih dahulu untuk kemudian memilih kontestan di tingkat daerah (ataupun sebaliknya) yang belum tentu senada oleh partai yang dipilih oleh masyarakat dalam pemilu sebelumnya. Sehingga, sistem pemilihan yang ada saat ini secara teknis cukup menyulitkan masyarakat dalam memberikan suara sehingga pemilih tidak terdorong untuk bersikap ideologis atau rasional. Hal ini juga mengundang tampilnya petualang-petualang politik untuk mengejar kekuasaan.

Oleh karenanya, perlu dibentuk suatu pengaturan yang dapat membantu masyarakat agar dapat memilih secara efisien, mudah dan cerdas, menciptakan pembiayaan penyelenggaraan Pemilu yang lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya serta mendorong terciptanya sistem Pemilu yang sederhana. Adapun efisiensi dalam memilih berhubungan dengan penggunaan waktu, energi, biaya warga negara untuk melaksanakan Hak Pilihnya yang lebih terjamin dengan penyelenggaraan sistem Pemilu yang sudah terintegrasi.

Puncaknya, adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945 diamini sebagai upaya untuk menginjeksi muatan perubahan terkait pengaturan Pilkada yang perlu diperkuat dengan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat dengan menyatukannya ke dalam rezim pemilu.²⁷² Dengan harapan, Pilkada langsung –yang merupakan kerangka kelembagaan baru dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi di daerah— diyakini bisa mereduksi secara luas adanya pembajakan kekuasaan yang dilakukan oleh partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Di samping itu, Pilkada secara langsung juga diharapkan bisa menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas lebih tinggi kepada rakyat.²⁷³

UUD NRI Tahun 1945 sendiri diasumsikan memiliki landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum

272 Sodikin, 2014, hlm. 12.

273 Nugroho, 2016, hlm. 10.

masyarakat. Keyakinan umum dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini, maka perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.²⁷⁴ Lebih dari itu, terjemahan daripada makna sosiologis yang terkandung di dalam konstitusi tentu tidak berhenti di permukaannya saja, dalam perjalanannya UUD NRI Tahun 1945 mengakomodasi fungsi tersebut di dalam batang tubuhnya yang secara *rigid* mencantumkan substansi mengenai hak asasi manusia dan hak-hak masyarakat.

Di samping itu, dalam rangka menghindari masyarakat menjadi objektifikasi pemerintah dalam mengambil kebijakan melalui undang-undang yang dikhawatirkan akan mengorbankan masyarakat berubah menjadi korban kesewenang-wenangan dan diskriminasi, tentu hak-hak ini menjadi krusial keberadaannya. Dengan demikian, kedudukan masyarakat menjadi vital karena hakikatnya konstitusi yaitu berperan menjadi instrumen yang mencerminkan kehendak masyarakat—yang apabila terus berkembang secara dinamis memang dimungkinkan terjadi perluasan makna sosiologis di dalam konstitusi.²⁷⁵

Sebagai upaya untuk mengakomodasi kehendak tersebut, ternyata sejalan dengan ide untuk memasukkan materi muatan terkait pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). Bukan tanpa sebab, kebutuhan sosial masyarakat Indonesia tentang pengaduan konstitusional sangat mendesak dan harus dilakukan sebagai upaya melindungi hak-hak konstitusional rakyat Indonesia sendiri.²⁷⁶ Lebih dari itu, realitas sosial mengisyaratkan bahwa berbagai persoalan dan kebutuhan publik dalam pemenuhan hak-hak konstitusionalnya pada akhirnya mengandalkan pentingnya kehadiran pengaturan terkait pengaduan konstitusional di dalam konstitusi. Di dalam satu dimensi, hak konstitusional masyarakat diyakini sebagai hak dasar masyarakat yang dijamin oleh konstitusi yang mana di dalamnya hak atau hak-hak dasar merupakan salah satu

274 Santoso, 2013, hlm. 10

275 Butt, 2017, hlm. 57.

276 Faiz, 2016the Court will be burdened with too many cases as experienced by other countries.

A clear mechanism for filtering applications lodged to the Constitutional Court and the time limit for deciding cases are important elements that have to be regulated to overcome the problems. In addition, the institutional structure of the Constitutional Court has to be improved, particularly to support its decisionmaking process.

bagian yang penting karena menjadi bagian yang menentukan materi dari konstitusi itu sendiri.²⁷⁷

Secara sederhana, kebutuhan akan penambahan kewenangan MK terkait pengaduan konstitusional didasarkan pada kedudukan warga negara sebagai komponen memiliki posisi tawar rendah, hal ini dibuktikan dengan tidak adanya kekuatan bagi warga negara biasa ketika berurusan dengan lembaga publik yang sudah tentu memiliki kewenangan. Maka dari hal itulah potensi terlanggarnya hak konstitusional warga negara sangat berpotensi untuk terlanggar akibat perbuatan hukum lembaga publik baik disengaja ataupun sebaliknya. Meskipun pengaturan mengenai tata cara kerja dari badan publik ini sudah ada, namun dapat dipastikan praktik tidak akan pernah selalu sama dengan apa yang ada di dalam konsep.²⁷⁸

3.3. Landasan Yuridis

Secara definitif, UUD NRI Tahun 1945 merupakan kulminasi dari terbentuknya *shared value* untuk bangsa Indonesia dalam mengatur tatanan negara sesuai dengan kondisi sosial dan politik yang terus mengalami perkembangan Menurut Mahfud MD setidaknya ada dua strategi yang digunakan dalam pembangunan hukum, yang mana secara ortodoks dan responsif.²⁷⁹ Pada pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga pemerintah (Pemerintah dan Parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. Sebaliknya, pada strategi pembangunan hukum responsif, peran besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat.²⁸⁰

Oleh sebab itu sebagai negara hukum, Indonesia seharusnya tidak membiarkan muatan UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi *fundamental law* dan *grundnorm* bagi kehidupan bernegaranya sebagai produk yang asal jadi. Sebagaimana diketahui, bahwa UUD NRI Tahun 1945 mengatur seruan paham konstitusi, yaitu anatomi kekuasaan tunduk kepada hukum (supremasi hukum). Hal ini senada dengan pendapat Wheare bahwa

277 Chakim, 2019, hlm. 10.

278 Guyanie, 2013, hlm. 6.

279 Kusumaatmadja & Arief Sidharta, 2000, hlm. 10.; Lihat juga dalam Risnain & Karyati, 2017, hlm. 1.

280 Risnain & Karyati, 2017, hlm. 3.

dengan menempatkan dasar UUD NRI Tahun 1945 pada kedudukan yang tinggi akan terdapat memuat sebuah jaminan²⁸¹,

“Konstitusi sejatinya akan ditaati dan diperhatikan dengan jaminan agar tidak mengalami kerusakan dari adanya perubahan tanpa sesuai prosedur. Perubahan seharusnya dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan serta pertimbangan yang mendalam. Hal ini dimaksudkan untuk menghasilkan perubahan yang baik. Maka sebagian besar negara akan mempunyai standar yang tinggi untuk melakukan perubahan”²⁸²

Dasar hukum perubahan UUD 1945 adalah Pasal 3 dan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR sesuai dengan kewenangannya, sehingga nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi di NKRI nampak diterapkan dengan baik. Kewenangan untuk mengubah konstitusi dimiliki oleh MPR atas dasar amanat Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.”²⁸³

Dalam UUD NRI Tahun 1945 terdapat satu pasal yang khusus mengatur tentang cara perubahan, yaitu Pasal 37. BAB XVI Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37 UUD 1945 menyebutkan :

- (1) Untuk mengubah Undang-undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Pasal 37 tersebut mengandung tiga norma, yaitu :

1. Bahwa wewenang untuk mengubah UUD ada pada MPR sebagai Lembaga Tertinggi
2. Bahwa untuk mengubah UUD kuorum yang harus dipenuhi sekurang – kurangnya adalah 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR;
3. Bahwa putusan tentang perubahan UUD adalah sah apabila

281 Wheare, 1976, hlm. 21.

282 Wheare, 1976, hlm. 22.

283 Huda, 2002, hlm. 16.

disetujui oleh sekurang – kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir.

Namun dalam melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR telah menetapkan lima prinsip dasar kesepakatan sebagai pedoman dari perubahan periode pertama hingga sekarang, yaitu :

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945;
2. Tetap mempertahankan NKRI;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan
5. Melakukan perubahan dengan cara *addendum*.

Secara yuridis, urgensi perubahan UUD NRI Tahun 1945 menurut Abdul Mukhtie Fajar adalah klausula perubahan yang pada hakikatnya terletak pada Pasal 37, dengan mengingat ketidaksempurnaan pekerjaan manusia tak ubahnya pun dalam menyusun UUD NRI Tahun 1945.²⁸⁴ Nyatanya hal ini senada dengan pendapat Moris seorang peserta dan penandatanganan naskah Konstitusi Amerika Serikat (ditetapkan 1787) bahwa

“Nothing human can be perfect. Surrounded by difficulties, we did the best we could; leaving it with those who should come after us to take counsel from experience, and exercise prudently the power of amendment, which we had provided...”.

Hal ini diperkuat dengan empat sasaran perubahan konstitusi menurut K.C. Wheare. Yakni perubahan yang dilandasi dengan pertimbangan yang mendalam, memberi kesempatan kepada rakyat untuk menyampaikan pendapatnya, tidak boleh mengubah yang semata-mata hanya untuk kepentingan para pihak, dan yang paling penting adalah hal ini ditujukan agar hak-hak perorangan dapat dipenuhi dengan baik.²⁸⁵

284 Alrasid, 2002, hlm. 5.

285 Taufiqurrahman, 2004, hlm. 10.

Mengingat bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu keniscayaan sebagai agenda reformasi untuk pintu keluar krisis politik, hukum, ekonomi dan moral. Oleh sebab itu, interpretasinya harus dikaitkan dengan hakikat konstitusi sebagai pembatasan kekuasaan yang secara *mutatis mutandis*, dapat dinyatakan bahwa konstitusi merupakan bingkai politik yang senantiasa berkembang. Sehingga dinamika politik dapat tersaji secara proporsional.²⁸⁶ Hal ini harus disadari sebagai jawaban mana antara hukum dan politik yang lebih supermatif, bahwa hukum sebagai pembatas kekuasaan mampu memberikan kepastian terhadap dinamika politik. Sebaliknya, jika politik yang lebih supermatif terhadap hukum niscaya tidak ada kepastian terhadap dinamika politik, sehingga pengaturan terhadap kehidupan politik pun niscaya sulit tercapai sebagaimana tersirat dalam adagium *Politiaie legibus non leges politii adoptandae* (politik harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya).²⁸⁷

Untuk menegakkan hukum yang lebih supermatif dalam meningkatkan kepastian dinamika politik dapat dihubungkan dengan logika transisi demokrasi. Bahwa restrukturisasi dan revitalisasi institusi-institusi demokrasi bukanlah hal yang tabu. Hal ini bertujuan untuk perwujudan sistem politik yang mendukung kesejahteraan rakyat. Berkaitan dengan itu, Robert Dahl mengemukakan terkait pentingnya sebuah konstitusi yang dijadikan pilar demokrasi agar seluruh elemen dapat bekerja dengan maksimal. Untuk mendukung hal tersebut, UUD NRI Tahun 1945 telah melahirkan lembaga negara DPD dalam desain ketatanegaraan Indonesia.²⁸⁸

Eksistensi DPD dalam UUD NRI Tahun 1945 jika ditinjau dari aspek legitimasi kelembagaan DPD memiliki nilai yang cukup tinggi dari aspek dukungan *rill* politik dari rakyat. Karena sejatinya DPD merupakan representasi rakyat daerah untuk menyuarakan pendapatnya. Pada intinya, DPD diharapkan menjadi jembatan yang akan memperkuat hubungan daerah-daerah dalam wadah NKRI. Itulah yang menjadi pertimbangan politis untuk melahirkan DPD. Sehingga kebutuhan sistem parlemen dua kamar telah dibutuhkan mengingat mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan itu sendiri. R. Hogue dan Martin Harrop meyakini bahwa sistem *check and balances* haruslah ditegakkan mengingat

286 Taufiqurrahman, 2004, hlm. 21.

287 Huda, 2002, hlm. 16.

288 Risnain & Karyati, 2017, hlm. 4.

kewenangan yang dimiliki DPD sangat terbatas.²⁸⁹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, DPD memiliki kedudukan yang tidak jelas. Apalagi pengaturan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan DPD tidak diatur secara komprehensif dan sangat sumir sebagaimana tertuang dalam Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 22F ayat (2) ataupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. DPD sama sekali tidak memiliki kekuasaan apapun, selain hanya memberikan pertimbangan, usul, ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislatif maupun pengawasan.²⁹⁰

Apabila ditelaah lebih mendalam, ada tiga hal yang menjadi alasan mengapa keberadaan DPD belum optimal dalam konstelasi politik.²⁹¹ Pertama, sebagai lembaga negara yang baru dibentuk, belum ditemukan format kerja dan struktur kelembagaan yang jelas. Kedua, komposisi anggota DPD yang tidak lain masih didominasi oleh orang-orang yang awam terhadap dunia politik. Dan ketiga, kendala yuridis konstitusional mengantarkan bahwa DPD belum memiliki fungsi keparlemenan yang baik dan terstruktur seperti halnya lembaga yang lainnya seperti fungsi legislasi.²⁹²

Tidak hanya DPD, dalam lingkup daerah pengaturan Pilkada juga perlu untuk diperkuat dengan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat dengan mejadi rezim pemilu. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menempatkan model pemilihan Kepala Daerah (gubernur, bupati, dan wali kota) dengan frasa “dipilih secara demokratis”, yang boleh dimaknai dapat melalui “perwakilan” atau juga “dipilih secara langsung oleh rakyat”. Pemilihan secara langsung oleh rakyat harus ditegaskan kembali dalam UUD NRI Tahun 1945, hal ini dimaksudkan untuk penghargaan tertinggi atas aspirasi daerah dalam memilih kepala daerahnya. Kendati demikian, untuk daerah-daerah khusus dan daerah-daerah istimewa, undang-undang dapat mengatur model pemilihan yang berbeda. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 bahwa: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-

289 Marzuki, 2008, hlm. 6.

290 Marzuki, 2008, hlm. 7.

291 Toding, 2017, hlm. 5.

292 Singka, 2008, hlm. 29.

undang”²⁹³.

Pandangan terkait kehadiran komisi negara dalam bentuk *administrative organ* menurut Said Amir Arjomand nyatanya telah mendominasi perkembangan negara dalam proses membangun hukum (*legal development*) di era reformasi.²⁹⁴ Oleh sebab itu, dalam konteks ketatanegaraan penting untuk menafsirkan norma-norma yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 ke dalam undang-undang menuju reformasi konstitusi.²⁹⁵ Mentransformasikan norma juga harus dilakukan dengan pertimbangan²⁹⁶, agar tidak terjadi permasalahan pengaturan kewenangan maupun hubungan antar komisi negara dari hasil dari perubahan UUD NRI Tahun 1945 seperti di era reformasi ini. Pengaturan komisi negara di Indonesia tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, diperlukan rekonstruksi pengaturan untuk memilah sesuai dengan kedudukan, tingkat signifikansi, dan kebutuhan masyarakat terhadap eksistensinya.²⁹⁷

Berdasarkan hal tersebut, terdapat 4 (empat) parameter komisi negara yang fundamental untuk dimasukkan dalam daftar perubahan UUD NRI Tahun 1945, yaitu KPK yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komnas HAM dalam Keppres Nomor 50 Tahun 1993 hingga Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, Komisi Ombudsman dengan dasar yuridis Keppres Nomor 44 Tahun 2000 hingga Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.²⁹⁸ Untuk itu, perlu terobosan hukum dalam bentuk penguatan melalui UUD NRI 1945 sebagai bentuk komitmen yang tegas dalam ranah demokrasi dan HAM. Maka dasar hukum KPK, Komnas HAM,

293 Melfa, 2013, hlm. 3.

294 Arjomand, 2003, hlm. 9., Lihat juga dalam Funk & Seamon 2001, hlm. 23.

295 *The modern stage of political reconstruction by rational design in the age of democratic revolutions in the late 18th century, when constitution-making itself was introduced as the procedure for the elaboration of a rational design for political reconstruction, alongside parliamentary law-making as an expression of national sovereignty and the principle of separation of powers; The age of modernization in the second half of the 19th and early 20th centuries, when (authoritarian) constitutions served as instruments of state-building and rationalization of the centralized bureaucratic Rechtsstaat, and law-making by parliaments and administrative organs dominated legal development*, Lihat dalam Funk & Seamon, 2001, hlm.23.

296 Fabrice, 2002, hlm. 29–40.

297 Saragih, 2004, hlm. 10.

298 Alamsyah & Huda, 2013, hlm. 105.

dan Ombudsman secara otomatis dinaikkan pada tingkat UUD NRI Tahun 1945 agar terintegrasi antar satu sama lainnya. Dengan adanya jaminan yang bersifat konstitusional niscaya akan menambah amunisi terhadap komisi negara tersebut. Peningkatan derajat tersebut dapat mengantisipasi terjadinya konflik dan memberikan kedudukan hukum (*legal standing*).²⁹⁹

Adapun pertimbangan pembentuk undang-undang sengaja menggunakan kalimat ”dipilih secara demokratis”, dalam Pemilihan Kepala Daerah dapat terlihat pada Putusan MK (MK) Nomor 072-073/PUU-II/2005 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap UUD NRI Tahun 1945.³⁰⁰ Namun, pada akhirnya makna pemilihan secara demokratis adalah pemilihan yang dilakukan secara langsung. Oleh sebab itu, penting untuk menata landasan konstitusional penyelenggaraan Pilkada serta penegasan bahwa Pilkada masuk dalam rezim pemilu. Hal ini didasari kesamaan filosofis dan belum diaturinya dalam UUD NRI Tahun 1945.³⁰¹

Terkait dengan hal tersebut, Pasal 25 huruf b *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) mengatur persamaan hak warga negara tanpa adanya diskriminasi.³⁰² Dalam rangka memberikan kedaulatan kepada rakyat, sistem ketetaneagaan Indonesia mengenal sistem pemilihan secara langsung sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, untuk memaksimalkan rezim pemilu perlu mengatur tatanan Mahkamah Peradilan Pemilu. Hal ini dimaksudkan untuk menjadi solusi yuridis atas permasalahan sengketa pemilu yang ada di tengah masyarakat dapat diatasi. Hal ini diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk badan peradilan khusus, termasuk badan peradilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pemilu.³⁰³

Terlepas dari mahkamah Peradilan Pemilu, MK sebagai lembaga negara yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi di Indonesia. MK telah berhasil menjadikan konstitusi sebagai dokumen yang

299 Magnis-Suseno, 1994, hlm. 79.

300 Lebih lanjut baca (*Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*, t.t.)

301 Bisri, 2006, hlm. 15.

302 Horowitz, 2013, hlm. 12.

303 Peneliti & Triningsih, 2012, hlm. 2.

hidup (*a living document*). Hakikatnya, pengaturan mengenai MK telah termaktub dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945. Namun seiring dengan perkembangan zaman, nyatanya terdapat masalah-masalah konstitusional yang tidak mendapat perangkat hukum untuk menyelesaikannya. Kondisi demikian melahirkan gagasan penambahan wewenang pengadilan konstitusional di Indonesia.³⁰⁴

Umumnya, MK dunia memiliki tiga kewenangan fundamental, yakni sebagai *forum previligiatum* dan *judicial review* dan pengadilan konstitusional. Sehingga penegasan dan penambahan wewenang terkait pengadilan konstitusional dapat disisipkan dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945. Karena khawatirnya, apabila tidak diatur dengan tegas dapat menyebabkan kesalahan tafsir bahwa pengadilan konstitusional juga masuk dalam bingkai *judicial review*.³⁰⁵ Hal ini pun juga didukung dengan hasil penelitian Genhard Perspective yang menyebutkan bahwa kewenangan pengadilan konstitusional telah diadopsi oleh hampir seluruh negara-negara Eropa Tengah dan Timur. Sehingga bukan hal yang tidak mungkin Indonesia menambah dan mengatur terkait dengan pengadilan konstitusional ini.³⁰⁶

Lahirnya konsep perubahan semata-mata bertujuan untuk menyempurnakan kekurangan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Agar ke depannya menjadi produk hukum yang lebih komprehensif dalam praktik bernegara. Sehingga kesejahteraan rakyat dan nilai-nilai demokrasi dapat terjamin dan dilaksanakan dengan efektif.³⁰⁷ Harapannya, dengan dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadikan stabilitas dinamika negara yang telah dicita-citakan oleh rakyat dapat tercapai sesuai dengan amanat pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

3.4. Landasan Politis

Pada dasarnya setiap negara memiliki peraturan dasar yang disebut konstitusi. Secara lebih lanjut konstitusi dapat diartikan sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.

304 Nugroho, 2016, hlm. 4.

305 Nugroho, 2016, hlm. 2.

306 Faiz, 2016, hlm. 5.

307 Huda, 2008, hlm. 391.

Konstitusi sendiri dapat berupa hukum tertulis (undang-undang dasar) maupun hukum tidak tertulis.³⁰⁸ Di dalamnya diatur mengenai pemegang kedaulatan tertinggi, struktur negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, kekuasaan legislatif, kekuasaan pemerintahan, kekuasaan peradilan, dan berbagai lembaga negara serta hak-hak rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa konstitusi merupakan kontrak sosial yang mengikat antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan pemerintah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat tersebut. Selanjutnya, Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga:³⁰⁹

1. Konstitusi Sebagai Pengertian Sosial Politik.

Pada pengertian ini konstitusi belum dapat disebut sebagai hukum, karena baru mencerminkan keadaan sosial politik suatu bangsa itu sendiri. Di sini pengertian hukum adalah sekunder, sedangkan yang primer adalah bangunan-bangunan masyarakat atau *political decision*.

2. Konstitusi Sebagai Pengertian Hukum (*rechtsfervassung*).

Pada pengertian ini, keputusan-keputusan dalam masyarakat dijadikan suatu rumusan yang bersifat normatif, yang kemudian harus berlaku. Pengertian politik diartikan sebagai *eine seine* yaitu suatu kenyataan yang harus berlaku dan diberikan suatu sanksi kalau hal tersebut dilanggar.

3. Konstitusi Sebagai Suatu Peraturan Hukum.

Pengertian ini adalah suatu peraturan hukum yang tertulis. Dengan demikian undang-undang dasar adalah salah satu bagian dari konstitusi.

Karena konstitusi sebagai kontrak sosial maka sudah tentu kedudukannya sangat penting sebagai dasar penyelenggaraan negara sebagai perwujudan paham kedaulatan rakyat. Menyadari pentingnya konstitusi, bahwa menjadi keniscayaan bahwa konstitusi harus mengikuti perkembangan zaman, mengingat rakyat selalu bergerak dinamis. Sehingga perubahan terhadap konstitusi adalah suatu hal yang lumrah terjadi, karena ketidaksempurnaan konstitusi yang dimiliki. Menyadari setiap konstitusi

308 Sekretariat Jendral MPR RI 2017, hlm. 117.

309 Bintan Raden Saragih, 2006, hlm. 3.

pasti tidak sempurna dan akan terus memerlukan penyempurnaan, maka penyempurnaan ini bertujuan untuk menentukan ke arah mana konstitusi menjadi lebih baik. Dalam praktiknya penyempurnaan konstitusi dengan cara mengubahnya tidak cukup jika hanya melalui proses yang demokratis dengan pertimbangan aspek yuridis, sosial, politik, ekonomi, budaya dan lain-lain, namun juga harus memberikan ruang untuk membangun karakter konstitusi itu sendiri.

Tentu sebagai sebuah hukum dasar konstitusi memiliki karakter sebagai pembatas kekuasaan agar tidak disalahgunakan dan sebagai pelindung hak-hak rakyat. Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme mengandung gagasan bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat mengenal beberapa pembatasan kekuasaan yang ditujukan untuk menjamin bahwa kekuasaan tidak disalahgunakan oleh pihak yang mendapatkan tugas memerintah.³¹⁰ Oleh karena itu, persoalan yang dianggap penting dan menjadi ruh dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.³¹¹ Pada gilirannya pemberlakuan paham konstitusionalisme, antara lain dipandang perlu mengadopsi:³¹²

- a. Sistem *Separation of Power* atau *Distribution of Power* yang disertai *checks and balances*;
- b. Sistem Kekuasaan Peradilan yang merdeka dan mandiri, utamanya lebih memberdayakan peradilan administrasi;
- c. Pengakuan hak-hak sipil dan politik warga, utamanya yang berkaitan dengan pemilihan umum dan pilkada;
- d. Pembatasan masa jabatan-jabatan publik dalam negara;
- e. Memberikan kewenangan pengaduan konstitusional bagi MK.

Melihat sejarah ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 masih perlu mengalami penyempurnaan. Setidaknya UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami penyempurnaan dengan cara perubahan (amandemen) sebanyak empat kali. Latar belakang perubahan UUD NRI Tahun 1945 karena dalam praktiknya banyak sekali mengalami penyimpangan-penyimpangan dan cenderung terjerumus kepada otoritarianisme politik

310 Marzuki, 2016, hlm. 4.

311 Jimly Asshiddiqie, 2011, hlm. 18.

312 Marzuki, 2016, hlm. 5-6.

serta mengabaikan prinsip-prinsip hukum.³¹³ Sebagai contoh, sebelum terjadinya proses perubahan, kekuasaan eksekutif terlihat sangat dominan, hal ini menunjukkan bahwa konstitusi menganut paham *executive heavy*.³¹⁴ Oleh karena itu, perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan eksekutif agar tidak terlalu dominan.

Tentu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada tidak akan terlepas dari dimensi politik. Hal ini disebabkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan akan dipengaruhi oleh arah kebijakan politik dari pembentuk peraturan itu sendiri, yang menghasilkan suatu peraturan yang hasilnya adalah produk politik yang kemudian kedudukannya berubah menjadi suatu produk hukum. Karena telah memenuhi aspirasi seluruh rakyat Indonesia dan telah taat pada aturan untuk menjadi suatu produk hukum.³¹⁵

Pembentukan produk hukum memiliki alasan politis praktis, bahwa secara sadar atau tidak sadar, langsung atau tidak langsung, dalam praktik politik sebenarnya UUD NRI Tahun 1945 sudah sering mengalami perubahan yang menyimpang dari teks aslinya, baik masa 1945-1949, maupun masa 1959-1998, seperti terjadinya perubahan sistem pemerintahan dari presidensiil ke sistem parlementer (Tahun 1946), penetapan Soekarno oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) sebagai presiden seumur hidup (Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963). Ini berarti menyimpang/ mengubah ketentuan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945, dan digunakannya mekanisme referendum untuk mengubah UUD NRI Tahun 1945 (Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1983 juncto UU Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum) yang berarti telah menyimpang/ mengubah ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Selain itu praktik politik sejak Tahun 1959-1998 selalu memanipulasi kelemahan-kelemahan pengkaidahan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memungkinkan multi interpretasi sesuai selera pemimpin yang berkuasa.³¹⁶

Selanjutnya, alasan praktik politik yang menyimpang hendaknya dipahami sebagai persoalan politik praktis dan bukan persoalan yuridis. Hal ini perlu diajukan, mengingat interpretasi yang diajukan dilakukan demi keberlanjutan kekuasaan oleh pihak penguasa. Dalam pada itu,

313 Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2004, hlm. 12.

314 Ni'matul Huda, 2004, hlm. 7.

315 Sekretariat Jendral MPR RI, 2017, hlm. 117.

316 Bambang Widjojanto dkk, 2002, hlm. 34.

interpretasi konstitusi harus dikaitkan dengan hakikat konstitusi sebagai pembatasan kekuasaan, yang secara mutatis mutandis dapat dinyatakan bahwa konstitusi merupakan bingkai politik yang senantiasa berkembang, sehingga dinamika politik dapat tersaji secara proporsional. Hal ini harus disadari sebagai jawaban mana antara hukum dan politik yang lebih suprematif,³¹⁷ bahwa hukum sebagai pembatas kekuasaan mampu memberikan kepastian terhadap dinamika politik. Sebaliknya, jika politik yang lebih suprematif terhadap hukum niscaya tidak ada kepastian terhadap dinamika politik, sehingga pengaturan terhadap kehidupan politik pun niscaya sulit tercapai sebagaimana tersirat dalam adagium *Politiae legibus non leges politii adoptandae* (politik harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya).

Hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah banyak mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia seperti memangkas beberapa kewenangan penting MPR sehingga mengisyaratkan bahwa MPR tidak lagi memegang kedaulatan rakyat.³¹⁸ Prinsip kedaulatan setelah perubahan dibagi-bagikan secara horizontal dengan cara membedakan (*distinction of power*) menjadi kekuasaan fungsi lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.³¹⁹ Konsepsi politis yang diinginkan pada masa itu adalah mengembalikan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD.³²⁰ Hasil lain dari perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah munculnya Dewan Perwakilan daerah (DPD). Pembentukan DPD dilatarbelakangi oleh pemikiran menciptakan sistem bikameral yang terdiri atas DPR dan perwakilan daerah yang kemudian disebut DPD.³²¹ Wacana ini pertama kali mengemuka pada sidang MPR yang membelah fraksi-fraksi di MPR menjadi dua kelompok. Kelompok pertama menginginkan diterapkannya bikameral kuat yang diusulkan oleh partai Golkar, PPP, dan Utusan Daerah. Sedangkan kelompok kedua menginginkan penerapan bikameral lunak yang diusulkan oleh PDIP dan Utusan Golongan. Akhirnya dilakukan kesepakatan antar fraksi-fraksi untuk menggunakan bikameral lunak.³²² Sehingga walaupun DPD adalah lembaga legislatif,

317 Mahfud MD, 1998, hlm. 1.

318 Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

319 Pasal 3 UU Nomor 17 Tahun 2014.

320 Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

321 Mawardi, 2008, hlm. 74.

322 A. Effendi Choiri, 2007, hlm. 4.

namun dalam praktiknya DPD tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan ini tetap berada pada DPR, sedangkan DPD hanya sebatas memberikan usulan dan pertimbangan kepada DPR. Lebih lanjut, konfigurasi DPD yang ada saat ini sangat tidak sesuai dengan legitimasi yang dimilikinya, seharusnya lembaga yang memiliki legitimasi politik tinggi (dipilih secara langsung oleh rakyat) memiliki kewenangan yang tinggi juga. Namun pada implementasinya DPD hanya memiliki kewenangan yang terbatas.

Pasca reformasi munculnya komisi atau lembaga negara independen dimaksudkan untuk menjalankan kegiatan pemerintahan yang bersifat sub-ordinatif dan dapat pula bersifat koordinatif.³²³ Lembaga negara yang independen merupakan organ *derivatif* (turunan) dari organ/lembaga negara utama yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif. Sebagai lembaga penunjang pelaksanaan fungsi-fungsi negara tersebut idealnya lembaga tersebut bersifat independen.³²⁴ Hal ini dimaksudkan agar setiap komisi independen dalam menjalankan tugasnya tidak dipengaruhi oleh dominasi lembaga lain.

Melihat fakta yang terjadi, meski keberadaan komisi independen terpisah dari kekuasaan lainnya tidak serta merta dapat memisahkan diri dari campur tangan kekuasaan lainnya. Hal yang nampak terjadi terlihat komisi independen masih sangat mudah diintervensi oleh lembaga lain. Ironisnya, lembaga yang cenderung sangat intervensionis terhadap lembaga independen adalah DPR. Intervensi di dalam tubuh kelembagaan komisi independen ini sangat terlihat dalam hal sistem pengisian jabatan pimpinannya.³²⁵

Terdapat beberapa pola rekrutmen dan seleksi pimpinan lembaga independen yang melibatkan eksekutif dan legislatif di dalamnya secara bergantian. Masing-masing lembaga tersebut antara lain adalah: KPK, KY, Komnas HAM, LPSK, KPI dan Dewan Pers yang memiliki pola rekrutmen dan seleksi pimpinan yang berbeda. Meski berbeda, satu hal yang hampir sama dari semua sistem pengisian jabatan tersebut adalah peran DPR yang begitu dominan di dalamnya, melebihi peran eksekutif sebagai pemegang kekuasaan administratif tertinggi, serta DPD sebagai

323 Hendra Nurtjahjo, 2005, hlm. 275.

324 Muhtadi, 2013, hlm. 263–264.

325 Fenny Tria Yunita, 2017, hlm. 6.

kamar kedua parlemen yang juga merupakan lembaga legislatif.³²⁶

Melihat hal inilah harus ada pengaturan yang lebih tegas terhadap kedudukan komisi independen, yang terfokus pada rasionalisasi peran DPR yang begitu dominan dalam proses seleksi melalui *fit and proper test* (uji kelayakan), serta upaya mereformasi sistem rekrutmen dan seleksi guna menciptakan sistem pengisian jabatan pimpinan komisi independen yang independen serta memurnikan mekanisme *checks and balances* antar cabang kekuasaan sehingga dapat meminimalisasi intervensi politik yang terselubung dalam menjalankan tugasnya.

Di samping itu dalam mewujudkan pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar atau hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh setiap orang yang kemudian diterima sebagai bagian dari hak-hak konstitusional warga negara. Maka perubahan undang-undang dasar membentuk sebuah MK (MK), sebagai lembaga pengawal konstitusi. Tentunya keberadaan MK berfungsi untuk menjamin terlaksananya hak-hak dasar tersebut dengan menegakkan hukum dan keadilan sehingga terwujud adanya perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara.³²⁷ Namun kewenangan yang dimiliki Mk pada saat ini belum cukup untuk melindungi pelanggaran hak konstitusional yang termasuk dalam perkara pengaduan konstitusional. Padahal pengaduan konstitusi adalah bentuk perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara, sedangkan sampai saat ini belum ada saluran hukum yang memayunginya, sehingga perlu untuk memberikan kewenangan pengaduan konstitusi kepada MK.

Hal lain yang juga mendapatkan perhatian serius berkaitan dengan rezim Pemilu. Sebagai negara yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara dengan demokrasi modern, Indonesia menaruh perhatian khusus terhadap penyelenggaraan Pemilu. Hal ini disebabkan karena Pemilu merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan pembentukan pemerintahan dan suksesi kepemimpinan. Di Indonesia Pemilu dikenal sebagai pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, dan DPRD, selain itu juga dikenal Pilkada untuk memilih kepala daerah (Gubernur, Bupati atau Wali Kota). Keberadaan Pilkada dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat serta wujud paling konkret partisipasi rakyat dalam

326 Ibid

327 Hikmah, 2009, hlm. 439.

penyelenggaraan negara.³²⁸ Kerangka konseptual Pilkada oleh rakyat yang dibangun bukan hanya terkait erat dengan praktik desentralisasi dan otonomi daerah, melainkan juga berkorelasi positif terhadap terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis, pemberdayaan dan kesejahteraan rakyat. Oleh sebabnya sangat dipandang perlu untuk menjadikan Pilkada sebagai rezim Pemilu sendiri.

Intisari yang dapat disimpulkan terhadap berbagai pernyataan tersebut, antara lain: Pertama, konstitusi merupakan pembatasan kekuasaan antar lembaga negara yang meliputi kepentingan pihak pemerintah dan warga negara yang bersifat mendasar. Kedua, meskipun penataan ulang lembaga-lembaga-negara awalnya didasarkan pada kepentingan politik, namun kepentingan tersebut harus bersifat mendasar sehingga dapat diasumsikan berlaku dalam jangka waktu yang relatif lama dan mencerminkan kepentingan rakyat.

3.5. Landasan Historis

Sejarah lembaga legislatif di Indonesia sudah dimulai sejak Indonesia masih dijajah oleh pemerintah Kolonial Belanda. Pada zaman penjajahan Belanda terdapat lembaga parlemen bentukan pemerintah Kolonial yang bernama *Volksraad*. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 18 Mei atas perintah Gubernur Jenderal Graaf van Limburg berdasarkan pada konstitusi *Indische Staatsrgeling*.³²⁹ MH Thamrin dan kawan-kawan nasionalis moderat lainnya pada saat itu memanfaatkan *Volksraad* sebagai pintu masuk untuk mencapai cita-cita kemerdekaan Indonesia. Seperti pada tahun 1935 dengan dibuatnya Petisi Sutardjo yang berisi permohonan untuk berunding kepada pemerintah Belanda untuk menentukan nasib ke depan bangsa Indonesia. Namun petisi ini akhirnya ditolak.

Tujuh tahun berselang, pada tanggal 11 Januari 1942 saat Jepang pertama kali mendarat dan melancarkan serangan ke Indonesia. Dua bulan kemudian karena Belanda tidak mampu membendung serangan Jepang, pada tanggal 8 Maret 1942 Belanda yang diwakili oleh Gubernur Jenderal Tjarda van Starkenborgh dan Panglima Angkatan Perang Letnan Jenderal Ter Poorten menyatakan bahwa Belanda menyerah tanpa syarat kepada

328 Budiana, 2009, hlm. 30.

329 Setjen DPR RI, t.t.

Jepang dan mengakhiri masa penjajahan di Indonesia. Dengan didudukinya Indonesia oleh Jepang, dan pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang, maka secara otomatis *Volksraad* tidak diakui kembali.

Pada era pasca kemerdekaan, tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI pada sidang pertamanya membentuk sebuah komite nasional yang bertugas untuk membantu pekerjaan Presiden dan Wakil Presiden, yakni Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).³³⁰ Keanggotaan dari KNIP diambil dari beberapa anggota PPKI. KNIP diresmikan pada tanggal 29 Agustus 1945 di Gedung Pasar Baru Jakarta. KNIP ini kemudian disebut-sebut sebagai cikal-bakal lembaga legislatif di Indonesia, yang kemudian akan melahirkan MPR dan DPR pasca dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X. Yang mana dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X ini KNIP diberi kekuasaan untuk ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, oleh karena itulah 29 Agustus tanggal di mana KNIP diresmikan dijadikan sebagai hari jadi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI.

Sedangkan DPD dalam sejarahnya lahir sebagai lembaga legislatif baru kamar kedua bersandingan dengan DPR pada tanggal 1 Oktober 2004 bersamaan dengan dilantiknya anggota DPD hasil Pemilu pertama pasca reformasi.³³¹ Jika coba dikomparasikan dengan DPR yang sudah lahir sejak 1918 dengan masih nama *Volksraad* pada saat itu, usia DPD dapat dibilang memang masih seumur jagung. Namun ide dari pembentukan lembaga legislatif perwakilan daerah ini sebetulnya sudah terpikirkan sejak pra kemerdekaan.³³²

Hal ini dimulai oleh Mohammad Yamin kala pada rapat perumusan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh BPUPKI, mengemukakan pendapatnya pada saat itu, bahwa kekuasaan yang diberikan kepada rakyat Indonesia dengan melalui permusyawaratan dan perwakilan, tidak hanya diduduki oleh wakil-wakil daerah Indonesia saja, melainkan juga oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia secara keseluruhan, yang harus dipilih oleh rakyat dengan bebas dan merdeka dengan suara terbanyak. Sehingga kekuasaan rakyat yang dilakukan secara perwakilan tersebut mensyaratkan dua hal yakni, wakil daerah dan wakil golongan langsung

330 Noer, 2005, hlm. 16

331 Dayanto & Karim, 2014, hlm. 172.

332 Pialang & Susanti, 2006, hlm. 15.

dari rakyat Indonesia.³³³

Gagasan dari Moh. Yamin ini pada akhirnya terwujud dengan adanya utusan daerah dalam konstitusi pada saat itu. Namun utusan daerah pada saat itu hanya bekerja lima tahun sekali yakni untuk memilih presiden dan wakil presiden serta menetapkan GBHN kala itu. Dikarenakan tidak ada hal lain yang dapat dilakukan oleh utusan daerah selain hal ini, akibatnya peran daripada utusan daerah pada saat itu dianggap kurang efektif. Sehingga memunculkan gagasan untuk membentuk parlemen dua kamar (*bicameral*) yang mempunyai kedudukan seimbang. Hal ini juga didukung oleh respons Fraksi Utusan Golongan saat rapat Badan Pekerja MPR guna mempersiapkan materi Sidang MPR kala itu, dengan mengatakan bahwa keberadaan daripada utusan golongan sudah tidak dibutuhkan lagi, hal ini dikarenakan anggota utusan golongan dipilih bukan dari pemilihan umum akan tetapi pengangkatan, sehingga bertolak belakang dengan semangat demokrasi yang mana menghendaki perwakilan berdasarkan pemilihan.³³⁴ Tak hanya itu, sistem perwakilan yang dianut pada saat itu juga tidak menunjukkan adanya mekanisme *check and balances* sebagaimana hanya DPR saja yang berperan sebagai lembaga legislatif, sedangkan utusan golongan dan utusan daerah tidak termasuk sebagai lembaga legislatif karena kerjanya terbatas setiap lima tahun.³³⁵ Sehingga berawal dari sinilah muncul gagasan untuk melembagakan utusan daerah ini guna untuk meningkatkan perannya serta untuk lebih mencerminkan representasi wilayah. Sebagaimana hal ini secara tidak langsung juga ikut mengaggas sistem parlemen dua kamar di Indonesia.

Dengan terciptanya parlemen dua kamar di Indonesia dan hadirnya DPD sebagai kamar kedua, menurut Indra Pialang akan membuat kebutuhan serta kepentingan daerah menjadi lebih terakomodasi. Hal ini dikarenakan peran tunggal DPR sebagai lembaga perumus undang-undang masih belum cukup, dapat dikatakan belum cukup karena masih terdapat banyak undang-undang pada saat itu yang belum mengakomodasi kepentingan daerah secara maksimal. Dibuktikan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004 tersebut menjadi undang-undang yang paling sering dimohonkan *judicial review* tercatat hingga Februari 2007 sudah terdapat

333 Bahar & Hudawati, 1995, hlm. 19.

334 Manan, 2018, hlm. 159.

335 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2000.

sembilan kali layangan permohonan uji materi terkait undang-undang ke MK. Tak hanya itu menurut Indra Pialang juga terdapat problematika daerah yang tidak mendapatkan respons cepat dari pemerintah sehingga membutuhkan perwakilan dari daerah untuk membuat pemerintah lebih responsif.

Oleh karena demikian pemberian wewenang dan kekuatan yang setara bagi DPD terhadap DPR akan membuat keputusan yang diambil jauh lebih baik, dikarenakan perbedaan asal muasal daripada masing-masing anggota akan memberikan pandangan yang berbeda-beda, sehingga keputusan dan pertimbangan yang diambil jauh lebih seksama. Sebagaimana yang disampaikan oleh Giovanni Sartori bahwa memusatkan seluruh kekuasaan dalam hal legislatif hanya pada satu badan semata akan mengakibatkan tidak hanya bahaya melainkan juga berpotensi adanya ketidakadilan pada produk undang-undang yang dihasilkan, hal ini dianalogikan dengan dua mata jauh lebih baik daripada satu mata.³³⁶

Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 Indonesia juga mengalami suatu fenomena penting dalam konteks sistem ketatanegaraan, yakni dengan lahirnya lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen. Yang mana lembaga-lembaga tersebut sampai saat ini terus mengalami perkembangan yang cukup pesat.

Dalam sudut pandang historis, lembaga atau komisi negara yang bersifat independen pertama kali dikemukakan oleh seorang ekonom Inggris yakni Sir Douglas Hague. Ia menyebut lembaga ini dengan istilah *quasi-autonomous non governmental organization (QUANGO)*. *Penyebutan QUANGO ini digunakan karena menurut Sir Douglas Hague lembaga-lembaga tersebut terbentuk dari keinginan pemerintah yang menyerahkan kewenangannya untuk menetapkan atau membentuk badan sendiri (the agencies produced by the growing trend of government power to appointed or self-appointed bodies)*.³³⁷ Sedangkan menurut Bryan Gilling dalam *The Ombudsman in New Zealand*, lembaga-lembaga penunjang negara atau komisi negara tersebut diawali dengan adanya Ombudsman pada zaman dahulu yang didirikan dengan tujuan untuk melindungi masyarakat lemah. Seperti halnya pada era kekaisaran Romawi dengan didirikannya *Tribunal*

336 Sartori, 1997, hlm. 184.

337 Asshiddiqie, 2016, hlm. 10.

Plebis,³³⁸ dan *Control Yuan*,³³⁹ yang sudah didirikan sejak zaman dinasti Tsin di Tiongkok.³⁴⁰

Di Indonesia tonggak awal mula hadirnya lembaga penunjang ialah diawali dengan didirikannya Komnas HAM pada tahun 1993 yang didasarkan pada Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Namun pada tahun 1999 Komnas HAM telah diatur dalam undang-undang tersendiri yakni Undang-Undang No. 39 Tahun 1999. Secara masif kelahiran lembaga-lembaga penunjang di Indonesia baru terjadi pada pasca orde baru atau era reformasi.

Sementara, Pilkada di Indonesia sudah dilaksanakan sejak pra kemerdekaan yakni pada masa kolonial Belanda. Pada masa tersebut mekanisme Pilkada yang digunakan berubah-ubah, mulai dari penunjukan, Pilkada melalui DPRD, hingga Pilkada secara langsung. Hal ini tergantung dari penguasa atau rezim pada masa tersebut memilih kebijakan yang seperti apa.³⁴¹

Pada masa kolonial Belanda mekanisme penunjukan secara langsung dipilih dalam melakukan praktik penyelenggaraan Pilkada. Hal ini karena, berdasarkan politik hukum kolonial penunjukan semacam ini dilakukan untuk menguasai dan demi memperlancar kepentingan rezim kolonial.³⁴² Oleh karena ini, pada saat itu jabatan-jabatan seperti Gubernur, Kontrolir, ataupun Asisten Residen dijabat langsung oleh orang-orang Belanda, baru jabatan seperti camda dan kepala desa diberikan kepada masyarakat pribumi.

Penunjukan secara langsung ini terus-menerus dilakukan selama masa kolonial, sebagaimana Gubernur Jenderal secara langsung menunjuk orang-orang Belanda untuk menempati posisi jabatan kepala pemerintahan. Sedangkan bagi orang pribumi yang menginginkan jabatan diwajibkan

338 *Tribunal Plebis* adalah kantor pertama dari Kekaisaran Romawi yang diperuntukkan bagi orang-orang plebian (warga negara Romawi yang bukan suku bangsawan), *Tribunal* ini berfungsi untuk bersidang dan memimpin *Concillium Plebis*, memanggil senat, mengusulkan undang-undang, dan memiliki hak untuk memveto atas tindakan hakim.

339 Salah satu dari lima cabang pemerintahan Republik Rakyat Tiongkok, yang bertugas sebagai agen investigasi untuk mengawasi cabang-cabang pemerintahan yang lain.

340 Gilling, 1998.

341 Prihatmoko, 2005, hlm. 37.

342 Prihatmoko, 2005, hlm. 40.

untuk membayar upeti.³⁴³

Pada masa kependudukan Jepang sistem dekonsentrasi seperti ini terus bergulir. Hanya terjadi perubahan pada praktik penyelenggaraannya saja, yakni dengan mengubah nama daerah beserta nama jabatannya dengan menggunakan bahasa Jepang. Sehingga pada masa tersebut jika dicermati sebenarnya tidak terjadi proses pemilihan melainkan rekrutmen atau proses penunjukan langsung.³⁴⁴

Sedangkan pada pasca kemerdekaan tepatnya pada masa orde lama, dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 42 Tahun 1946 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, dan diangkat oleh Presiden sebagaimana calon-calon Kepala Daerah diusulkan oleh DPRD.³⁴⁵ Sementara dalam hal penunjukan Kepala Daerah Kabupaten atau Kota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan calon yang telah diusulkan oleh DPRD Kabupaten atau Kota.³⁴⁶ Sedang untuk Kepala Desa diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dengan calon yang telah diajukan oleh DPRD Desa.³⁴⁷

Pada era Orde Baru pun dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tidak mengubah mekanisme penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah, yang mana masih dilakukan oleh DPRD hanya saja terdapat perbedaan dalam pengangkatan dan pemberhentiannya secara hierarki.

Memasuki era reformasi, DPRD dapat dikatakan masih memiliki kewenangan yang kuat dalam hal pemilihan Kepala Daerah. Dengan disahkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menerapkan sistem demokrasi tidak langsung sebagaimana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Hal ini tertuang pada Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

343 Prihatmoko, 2005, hlm. 40.

344 Prihatmoko, 2005, hlm. 45.

345 Pasal 18 ayat (1) UU NO. 22 Tahun 1946 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan, "Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh DPRD Provinsi.

346 Pasal 18 ayat (2) UU NO. 22 Tahun 1946 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan, "Kepala Daerah Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat calon yang diajukan oleh DPRD Kabupaten (kota besar)".

347 Pasal 18 ayat (2) UU NO. 22 Tahun 1946, menyebutkan, "Kepala Daerah Desa(kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan DPRD Desa (kota kecil)".

tentang Pemerintahan Daerah.³⁴⁸

Dalam perjalanannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini pada akhirnya direvisi dan diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini Pilkada tidak lagi dilaksanakan oleh DPRD melainkan untuk pertama kalinya dilaksanakan dengan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat. hal ini termaktub dalam Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang *a quo* yang secara eksplisit menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu pasangan pada daerah yang bersangkutan.

Ketentuan ini pun dipertegas kembali oleh pemerintah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Pada Undang-Undang ini pemilihan kepala daerah secara langsung dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Yang mana dengan memasukkan pemilihan kepala daerah secara langsung ke dalam rezim pemilu melahirkan kosa kata baru, yakni Pilkada. Tak hanya itu akibat dengan dimasukkannya Pilkada ke dalam rezim pemilu juga berkaitan dengan penyelesaian perkara hasil Pilkada, sebagaimana pada Undang-Undang sebelumnya menjadi kewenangan MA untuk menyelesaikan perkara ini, namun setelah dimasukkannya Pilkada ke dalam rezim pemilu, maka kewenangan menyelesaikan perkara berpindah kepada MK.

Dengan melaksanakan Pilkada secara langsung melalui dimasukkannya ke dalam rezim pemilu ini, sebenarnya merupakan jawaban dari buruknya serta konflik pelaksanaan ataupun hasil Pilkada yang dilaksanakan secara tidak langsung melalui DPRD selama ini. Menurut Suharizal, Pilkada secara langsung ini berhasil mengubah keadaan demokrasi yang baik pada lingkungan pemerintah (*governance*) maupun pada lingkungan masyarakat pada umumnya (*civil society*). Hal ini dikarenakan kedaulatan telah kembali secara penuh dalam pangkuan rakyat.³⁴⁹

Berlanjut mengenai sengketa Pemilu di Indonesia pertama kali diajukan pada Pemilihan Umum secara langsung, yakni pada tahun 2004. Di tahun tersebut pertama tersebut MK telah menerima sebanyak 448 permohonan PPHU. Dari total 448 permohonan tersebut hanya 273

348 Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mengatakan, "Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan".

349 Suharizal, 2011, hlm. 37.

permohonan saja yang dapat diregistrasi dan memenuhi persyaratan. Dari 273 permohonan tersebut hanya 41 permohonan saja yang dikabulkan oleh MK.³⁵⁰ Sedangkan pada Pemilu 2009 terdapat 722 permohonan PHPU Legislatif yang diajukan ke MK, sedangkan untuk Pemilihan Presiden terdapat dua permohonan diajukan yakni oleh Prabowo-Megawati dan Wiranto-Jusuf Kalla. Namun Mahfud MD selaku Ketua Hakim MK pada saat tersebut kembali menolak permohonan PHPU Presiden.

Sementara pada Pemilu tahun 2014 terjadi kenaikan jumlah permohonan PHPU yang diterima MK dari pada tahun 2004 dan 2009, yakni sejumlah 903 permohonan PHPU Legislatif dan satu Permohonan PHPU Presiden yang diajukan oleh Prabowo-Hatta.³⁵¹ Pada Pemilu 2019 MK menerima total 338 permohonan PHPU. Dari 388 Permohonan tersebut hanya 267 permohonan saja yang diregistrasi yang sebagaimana terdiri dari 251 permohonan Legislatif, 10 permohonan DPD, dan satu permohonan Presiden.

Dengan banyaknya perkara yang masuk ke MK ini akan mengakibatkan ketidakefektifan MK dalam menjalankan tugas utamanya yakni, sebagai pengawal konstitusi. Oleh karena itu pembentukan Badan Peradilan Pemilu dapat dikatakan sebagai hal yang diperlukan oleh bangsa ini pada saat ini.

Padahal, MK merupakan lembaga negara baru yang dimiliki Indonesia pasca perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 atau dapat dikatakan sebagai produk dari reformasi. Dengan didirikannya MK menandakan bahwa sistem kehakiman Indonesia telah memasuki babak baru, yakni dengan beberapa wilayah hukum yang pada awalnya tidak tersentuh (*untouchable*) pada akhirnya dapat terakomodasi dengan hadirnya MK. Sehingga dengan hadirnya MK ini diharapkan dapat memberi kontribusi untuk mewujudkan sistem kekuasaan kehakiman yang modern di Indonesia.

Gagasan untuk dibentuknya MK pada era reformasi pertama kali disampaikan dalam sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR). Hal ini dikemukakan setelah seluruh anggota MPR RI melaksanakan studi banding terhadap dua puluh satu negara terkait peradilan konstitusi yang dilaksanakan pada bulan Maret-April 2000.

350 Soedarsono, 2005, hlm. 208.

351 Hantoro, 2014, hlm. 2.

Sebagaimana dari sinilah yang akhirnya mengilhami PAH I BP MPR untuk mencetuskan ide membentuk peradilan konstitusi di Indonesia. Dan akhirnya pada tanggal 15 Agustus 2003 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK disahkan. Sejak saat itu MK telah diberi kewenangan berdasar Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945. Namun tidak ada kewenangan untuk menerima pengaduan konstitusional dari warga negara, padahal secara *original intent* MK dibentuk sebagai pengawal konstitusi untuk memastikan tidak ada produk legislasi inskonstitusional.

Jika coba kita tilik pada sisi perbandingan, dalam konteks penelitian Eropa bahwa kewenangan pengaduan konstitusional menurut Gerhard Dannemann yang sebelumnya hanya terdapat di beberapa negara saja, kini telah berkembang pesat dan sudah diadopsi oleh hampir seluruh negara Eropa.³⁵² Sebagaimana MK Federal Jerman sebagai MK pertama di dunia yang mengadopsi pengaduan konstitusional. Sependapat dengan hal ini Hans Kelsen mengungkapkan teorinya, bahwa produk legislasi atau aturan pemerintah dapat berjalan secara efektif jika terdapat lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menguji apakah aturan atau tindakan pemerintah tersebut mencederai hak konstitusional warganya atau tidak.³⁵³ Pemikiran Hans Kelsen ini akhirnya mendorong Austria untuk membentuk *Verfassungsgerichtshoft* sebagai MK pertama di dunia.³⁵⁴

Dalam pembentukan MK di Indonesia, pemikiran mengenai pengaduan konstitusional sebenarnya telah ada sejak komisi konstitusi menyusun draf perubahan UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana komisi konstitusi ingin menambah kewenangan MK mengenai pengaduan konstitusional pada Pasal 24C ayat (1), yakni: ”... *MK berhak memeriksa pengaduan konstitusional atau constitution complaint dari warga negara*”.³⁵⁵ Berdasarkan hal ini dapat diartikan bahwa sebenarnya terdapat keinginan akan pengaturan pengaduan konstitusional untuk menjadi kewenangan dari MK. Pengaturan pengaduan konstitusional kepada MK ini sebanding lurus dengan ide pembentukan MK yakni sebagai pengawal konstitusi dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusi warga negara yang telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Selaras dengan hal ini Mahfud MD juga mengutarakan pendapatnya, bahwa jika

352 Dannemann, 1994, hlm. 150.

353 Kelsen, 1961, hlm. 157.

354 Asshiddiqie Jimly, 2005, hlm. 12.

355 Subiyanto, 201, hlm. 716.

suatu saat terdapat perubahan lanjutan atas UUD NRI Tahun 1945, maka ada baiknya jika memikirkan pengaduan konstitusional untuk ditambahkan di dalam kewenangan MK.³⁵⁶

356 Mahfud MD, 2009, hlm. 289.

BAB IV

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1. Penguatan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Lahirnya reformasi memberikan harapan adanya perubahan menuju kehidupan kenegaraan yang lebih baik dalam segala bidang. Karena itu pada awal reformasi muncul tuntutan oleh berbagai komponen bangsa. Tuntutan itu terkenal dengan agenda reformasi antara lain:³⁵⁷

1. Amandemen UUD 1945
2. Otonomi Daerah
3. Penghapusan Dwi Fungsi ABRI
4. Mewujudkan kehidupan demokrasi
5. Mewujudkan supremasi hukum
6. Penghormatan terhadap HAM.

Salah satu agenda reformasi yang telah dilaksanakan adalah perubahan UUD (amandemen). Sejarah mencatat pada saat perubahan UUD muncul gagasan untuk menerapkan bikameral sistem pada parlemen. Gagasan ini pertama kali mengemuka disampaikan pada sidang *Ad Hoc* 1 Badan Pekerja MPR. Pada sidang tersebut mulai tampak adanya perpecahan ketika muncul sebuah pertanyaan, apakah DPD itu sebuah lembaga legislatif atau bukan. Di sinilah perpecahan fraksi-fraksi di MPR muncul dalam memberikan kewenangan kepada DPD di antaranya Fraksi TNI/Polri sejak awal konsisten menolak hadirnya DPD karena khawatir kehadiran DPD bertentangan dengan semangat sila ke empat dan ke lima Pancasila, dan kehadiran DPD hanya akan menambah panjang rantai pembuatan undang-undang. Fraksi Partai Bulan Bintang dan Fraksi Utusan Daerah sejak awal menghendaki DPD sebagai “Senat Amerika” dalam konteks sistem bikameral. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Fraksi Utusan Golongan menolak pemberian status “lembaga legislasi” kepada DPD. Akhirnya disepakati bahwa kekuasaan dan tugas

³⁵⁷ Subardjo, 2012, hlm. 19.

DPD ditentukan secara limitatif dalam UUD sehingga tetap dalam rangka negara kesatuan dan menghindari sistem bikameral.³⁵⁸

Fraksi Partai Golkar menghendaki supaya dua-duanya (DPR dan DPD) mempunyai fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terhadap jalannya tugas pemerintahan dan jalannya pelaksanaan undang-undang. Sistem perwakilan dengan dua badan dewan seperti itu adalah sesuai prinsip demokrasi, transparansi, *check and balances*, dan kedaulatan rakyat.³⁵⁹ Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mencoba menjembatani perpecahan dua sikap ekstrem tersebut dengan mengusulkan kuasi bikameral. DPD diakui bukan badan legislasi, tetapi diberikan kewenangan terbatas dalam proses penyusunan undang-undang. Berdasarkan konsep usulan tengah dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan tersebut dapat menerima kemudian membuat konsep tugas dan kewenangan DPD yaitu memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang (RUU) yang menyangkut APBN, otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah Negara, dan pengelolaan sumber daya alam sebelum RUU di ajukan untuk di undangkan presiden. Rumusan inilah yang akhirnya diterima oleh fraksi-fraksi MPR sebagai kompromi politik atau disepakati dan menjadi naskah akhir amandemen UUD 1945 dan melahirkan Pasal 22D.

Pelaksanaan dua kamar parlemen di Indonesia dilaksanakan dengan *soft bicameralism* bahwa DPD berada di bawah DPR sehingga kekuasaan legislasi, pengawasan, dan anggaran tetap ada di DPR, sedangkan DPD hanya memberi pertimbangan. Sehingga walaupun DPD adalah lembaga legislatif, namun dalam praktiknya DPD tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan ini tetap berada pada DPR, sedangkan DPD hanya sebatas memberikan usulan dan pertimbangan kepada DPR.

4.1.1 Unsur Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah

Setelah amandemen UUD 1945 selesai, konfigurasi DPD dapat dikatakan ganjil karena sistem dua kamar yang diterapkan di Indonesia tidak mengacu pada sistem mana pun. Konfigurasi DPD yang ada saat ini sangat tidak sesuai dengan legitimasi yang dimilikinya, seharusnya

358 Katin Subianto (FPDI-P) dalam Rapat PAH I BP MPR. 31 Mei 2000

359 Theo L. Sambuaga. (FPG) dalam Rapat PAH I BP MPR. 31 Mei 2000

lembaga yang memiliki legitimasi politik tinggi (dipilih secara langsung oleh rakyat) memiliki kewenangan yang tinggi juga. namun pada implementasinya DPD hanya memiliki kewenangan yang terbatas. Sri Soemantri, berpendapat bahwa Indonesia sebagai negara besar, maka diperlukan badan yang dapat menyuarakan kepentingan rakyat walaupun didaerah terpencil sekalipun. Kemudian menjadi aneh ketika anggota DPD kewenangannya terbatas dan tidak seperti kewenangan yang dimiliki oleh DPR.³⁶⁰

Jika ditinjau lebih lanjut keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, antara lain dimaksudkan untuk:

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara.³⁶¹

Permasalahan yang dihadapi saat ini sehingga perlu dilaksanakannya amandemen kelima adalah terdapat ketidakjelasan sistem perwakilan yang dianut yang menyebabkan tidak berjalannya mekanisme *checks and balances* dalam tubuh parlemen. Ketidakjelasan yang terjadi disebabkan peran lembaga legislatif praktis yang hanya dilaksanakan oleh DPR saja, sedangkan DPD kurang mendapatkan ruang karena terbatasnya kewenangan yang dimiliki. Sedangkan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga legislatif karena kerjanya yang hanya terbatas setiap lima tahun sekali.³⁶² Jika ditinjau dari konstitusi eksistensi DPD diatur dalam Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

360 Sri Soemantri, 2001

361 Sekertariat Jendral MPR RI, 2017, hlm. 93.

362 Ghafur, 2007, hlm. 397.

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Masalah mengenai kelembagaan DPD yang tidak kuat salah satunya adalah mengenai keanggotaannya. Sesuai pasal 22C ayat (1) menyebutkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu. Tentu hal ini dimaksudkan karena memang DPD adalah lembaga yang mewakili kepentingan daerah sebagai penampung aspirasi daerah atau '*regional representation*'.³⁶³ namun yang menjadi permasalahan ada pada ayat (2) yang menyebutkan bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Sehingga menyebabkan DPD tidak dapat berbuat banyak dalam pengambilan keputusan, karena jumlahnya yang tidak sebanding dengan jumlah anggota DPR jika berada di dalam MPR. Sebagai contoh diberbagai negara jumlah anggota DPR (*house of councillors*) dan anggota DPD (*house of representative*) bersifat proposional. Misalnya Australia yang memiliki 76 orang senat (DPD) dan 150 orang *house of representative*. Demikian dengan Prancis memiliki 321 anggota senat dan 577 anggota *house of representative*. Jika ditinjau dari perbandingan tersebut tentu jumlah anggota DPD tidak proposional dengan jumlah anggota DPR.

Kesenjangan kuantitatif antara jumlah anggota DPR dan DPD ini dapat dipastikan akan berdampak pada minimnya tingkat pengaruh DPD terhadap proses agregasi pembuatan keputusan semata dari pada berpihak pada kepentingan konstituennya. Sehingga dipandang perlu untuk melakukan penambahan jumlah anggota DPD, seperti halnya penambahan jumlah anggota DPR. Pada tahun 2014 jumlah anggota DPR sebanyak 560, sedangkan pada 2019 jumlahnya bertambah menjadi 575. Sehingga proporsi jumlah DPD juga harus mengimbangi jumlah DPR. Namun dalam

363 (Undang-Undang Dasar NRI, 1945, hlm. Pasal 2 ayat 1).

praktiknya hal ini tidak dapat terjadi karena ada pembatasan anggota DPD yang tidak boleh melebihi sepertiga jumlah DPR. Sehingga dipandang perlu untuk mengganti rumusan pasal ini menjadi jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari setengah jumlah anggota DPR. Hal ini dipandang perlu agar terjadi proporsionalitas jumlah anggota DPD dengan anggota DPR. Pada saat ini keanggotaan DPD hanya 4 orang setiap provinsi, sehingga jumlahnya hanya 136 orang. Diharapkan dengan bertambahnya anggota DPD dapat memberikan kontrol dan menambah kekuatan DPD dalam segi kuantitas.

Hal lain yang menjadi masalah dalam kelembagaan DPD adalah pengisian anggotanya yang memang diharapkan bebas dari kepentingan politik manapun. Namun dalam praktiknya permasalahan yang timbul ketika pada awal Pemilu 2019, sebagaimana banyak sekali calon anggota DPD yang berasal dari partai politik.³⁶⁴ Sehingga banyak sekali yang memperlmasalahkan pengisian anggota DPD yang berasal dari Parpol tersebut, yang pada akhirnya bermuara kepada pengujian undang-undang kepada MK. Selanjutnya dalam putusannya Nomor 30/PUU-XVI/2018 berkaitan dengan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, amar putusan menyatakan mengabulkan untuk seluruhnya dan menegaskan frasa “pekerjaan lain” dalam pasal 182 huruf i Undang-Undang Pemilu bertentangan dengan UUD sepanjang tidak dimaknai sebagai pengurus partai politik.³⁶⁵ Sehingga menyatakan bahwa anggota DPD tidak boleh berasal dari pengurus partai politik baik dari tingkat teratas sampai tingkat yang paling bawah. Pertimbangan MK adalah bahwa DPD adalah wujud representasi dari daerah sehingga harus terhindar dari kepentingan politik yang sudah direpresentasikan oleh DPR. Di samping itu hal ini akan mencegah terjadinya perwalkilan ganda (*double representation*) dalam keanggotaan MPR.³⁶⁶

Sehingga perlu diberikan penegasan berkaitan dengan penambahan jumlah anggota DPD dan bagaimana mekanisme pengisian anggotanya di dalam UUD. Sebagaimana penambahan anggota yang semula tidak boleh lebih sepertiga dari jumlah anggota DPR, menjadi tidak boleh lebih setengah dari jumlah anggota DPR. Kemudian dalam hal pengisian anggota perlu juga dicantumkan bahwa calon anggota DPD tidak boleh berasal dari

364 DPD Minta KPU Cabut Larangan Pengurus Parpol jadi Calon Anggota DPD, t.t.

365 Badan Pengkajian MPR RI, 2018b, hlm. 77.

366 Badan Pengkajian MPR RI, 2018c, hlm. 118.

partai politik, karena DPD harus merepresentasikan kepentingan daerah bukan kekuatan politik, hal ini juga diperkuat dengan putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018.

4.1.2 Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah

DPD sebagai salah satu lembaga negara yang lahir perubahan UUD 1945 yang pembentukannya ditujukan untuk lebih mengakomodasi kepentingan daerah sebagai penyelenggaraan praktik pemerintahan dan bernegara dalam kesehariannya. Hal ini berangkat dari indikasi nyata masa lalu yang mengindikasikan pengambilan keputusan secara sentralistik berdampak pada ancaman persatuan nasional, karena ketidakpuasan daerah terhadap pusat.³⁶⁷ Namun dalam praktiknya DPD tidak mendapatkan ruang sebagai lembaga legislatif seutuhnya. Hal ini tentunya berbeda dengan gagasan para akademisi seperti Ramlan Surbakti yang menyatakan bahwa sistem dua kamar tersebut adalah sistem perwakilan dengan masing-masing mencerminkan jenis keterwakilan penduduk diwadahi oleh DPR dan perwakilan daerah diwadahi oleh DPD, tetapi mempunyai fungsi yang sama di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan.³⁶⁸ Di samping itu Jimly Asshidiqie juga mengatakan bahwa jangan terpancang *strong* atau *soft bicameralism*, yang penting harus rinci karena tidak mungkin kalau kedudukannya sama persis, tetapi dalam bidang legislasi DPD maupun DPR harus boleh berinisiatif mengajukan usul RUU urusan daerah atau RUU urusan pusat karena RUU pusat akibatnya juga pada rakyat yang ada di daerah.

KC Where berpendapat bahwa bikameralisme menghadirkan tidak banyak masalah jika kedua kamarnya benar-benar terpilih atas garis yang sama, dipilih oleh rakyat, dan mempunyai kedudukan sama.³⁶⁹ Bahkan Deny Indrayana juga mengatakan hal yang sama, bahkan kewenangan DPD cenderung minimalis apabila dikomparasikan dengan kewenangan DPR. Kedua tokoh ini juga mengharapkan kewenangan DPD itu ditinjau kembali sehingga sama dengan DPR walaupun tidak sama persis agar sesuai dengan tujuan awal yaitu sebagai wakil daerah ditingkat pusat

367 Badan Pengkajian MPR RI, 2018a, hlm. 1.

368 Ramlan Subakti, 2002, hlm 177.

369 KC Where, 1967, hlm. 2001–2003.

dalam setiap pengambilan keputusan politik nasional.³⁷⁰

Mengenai tugas dan kewenangan DPD yang diatur di dalam Pasal 22D UUD 1945, yaitu:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, DPD memiliki kedudukan yang tidak jelas. Apalagi pengaturan dalam UUD 1945 yang

³⁷⁰ Deny Indrayana, t.t., hlm. 1.

berkaitan dengan DPD tidak diatur secara komprehensif sebagaimana tertuang dalam Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 22F ayat (2). DPD sama sekali tidak memiliki kekuasaan apa pun, selain hanya memberikan pertimbangan, usul, ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislatif maupun pengawasan. Kewenangan DPD berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sebatas memberikan pertimbangan pun menampakkan kelemahan fungsi DPD karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak dilanjuti oleh DPR. Apalagi rancangan undang-undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktikkan dalam sistem perwakilan bikameral. Hal inilah yang mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan sama sekali dalam sistem ketatanegaraan saat ini yang membuat kedudukan DPD sangat lemah bahkan hanya sebagai lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

Jika melihat pasal yang mengatur DPD dalam konstitusi dapat disimpulkan bahwa DPD dalam menjalankan kewenangan legislasinya hanya dapat sebatas mengajukan pendapat dan ikut membahas, sedangkan mengesahkan akhirnya dilimpahkan kepada DPR.³⁷¹ Itu pun hanya terbatas pada rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah saja.³⁷² Hal ini menunjukkan bahwa DPD tidak mendapatkan fungsi legislasi secara utuh. Selain itu kewenangan dalam bidang pengawasan juga menempatkan DPD hanya berada di bawah DPR.³⁷³

Berdasarkan putusan MK nomor 92/PUU-X/2012 dan putusan MK nomor 79/PUU-XII/2014, bahwa kedudukan DPD dalam hal legesasi setara dengan DPR dan Presiden. Sehingga DPD juga berwenang dalam hal:

371 Badan Pengkajian MPR RI, 2018b, hlm. 91.

372 (Undang-Undang Dasar NRI, 1945, hlm. Pasal 22D).

373 Badan Pengkajian MPR RI, 2018b, hlm. 92.

1. Penyusunan Prolegnas,
2. Mengajukan RUU dan pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tertentu,
3. Membahas RUU tertentu dari awal sampai akhir yang melibatkan tiga pihak (DPR, DPD, dan Presiden).³⁷⁴

Melihat permasalahan tersebut tentunya diperlukan formula baru dalam pemberian kewenangan kepada DPD, sehingga semakin memperkuat fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD. DPD harus diberikan ruang yang seluas-luasnya agar dapat mengajukan rancangan undang-undang dan membahasnya bersama dengan DPR dan pemerintah dalam hal rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Atas dasar tersebut maka dilakukanlah uji materi Undang-Undang MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) dan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD kepada MK. Selanjutnya MK dalam putusannya Nomor 79/PUU-XII/2014 memberikan poin penting sebagai berikut:³⁷⁵

1. DPD mempunyai posisi dan kedudukan sama dengan Presiden dan DPR untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah....., MK menilai RUU usul DPD kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR dan menjadi RUU dari DPR, mereduksi kewenangan DPD untuk memperjelas kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.
2. Kewenangan DPD untuk membahas RUU berdasarkan ketentuan “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, sehingga harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah....., bersama DPR dan presiden, karena itu pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak mulai pembahasan pada tingkat 1 (satu) oleh komisi atau panitia khusus DPR yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) selanjutnya DPD menyampaikan pendapat pada tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai sebelum tahap persetujuan.

³⁷⁴ Badan Pengkajian MPR RI, 2018b, hlm. 69.

³⁷⁵ Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014.

3. Memberi pertimbangan kepada DPR berkaitan dengan RUU APBN, pajak, pendidikan, agama..... DPD memberikan pertimbangan tetapi tidak ikut membahas dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menerima dan atau tidak menerima pertimbangan itu.

Melihat hal tersebut maka dalam praktiknya harus ada keterlibatan DPD dalam prolegnas yang merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini bisa dilihat dalam Pasal 16 dan 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan, sebagaimana perencanaan penyusunan RUU dilakukan dalam prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang. Maka dalam hal ini penguatan legislasi pada DPD adalah masalah serius yang harus segera dilaksanakan.

Di tengah krisis legitimasi masyarakat atas kinerja DPR yang selama ini kurang begitu membanggakan sebagai wakil rakyat dan terkesan hanya menjadi kepanjangan tangan kepentingan partai politiknya. Diharapkan DPD dapat mengambil bagian sebagai wakil kewilayahan non-partai yang diharapkan mampu memberikan harapan baru di tengah krisis legitimasi masyarakat atas kinerja DPR. Namun harapan tersebut saat ini sepertinya masih jauh panggang dari api, yang disebabkan keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai kamar kedua di parlemen.³⁷⁶

Indonesia dalam hal ini menerapkan sistem bikameral yang diharapkan mampu mencapai tujuan penting untuk memperkuat sistem aspirasi daerah dan menciptakan keseimbangan dibidang legislatif.³⁷⁷ Namun hal tersebut masih tidak efektif dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD.

4.2. Memperjelas Status Lembaga Negara Penunjang di dalam Konstitusi

4.2.1. Evolusi Penyelenggaraan Ketatanegaraan

Sebagaimana makhluk hidup yang hakikatnya memiliki alat perlengkapan untuk bergerak dan bekerja, maka organisasi negara-pun

376 Ghafur, 2007, hlm. 407.

377 Yunial Laily & Arifin, 2019, hlm. 1.

memiliki alat perlengkapan. Alat perlengkapan ini untuk mewujudkan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*). Alat perlengkapan negara dapat disebut dalam ragam istilah: organ, lembaga, badan, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), komisi-komisi negara, badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*), *Quangos* (*Quasiautonomous non-governmental organizations*), *state enterprise*, dll. Secara umum, alat-alat perlengkapan negara ini pada pokoknya dapat diklasifikasi menjadi:³⁷⁸

- a) Lembaga (organ) yang bersumber langsung dari UUD NRI Tahun 1945;
- b) Lembaga (organ) yang tidak bersumber langsung dari UUD NRI Tahun 1945 (derivatif).

Istilah ‘sumber’ dalam kalimat di atas mengacu pada sumber kewenangan kelembagaannya, apakah diberikan langsung oleh UUD NRI Tahun 1945 atautah tidak. Kedua jenis lembaga tersebut di atas ada yang berwenang membentuk lembaga/organ (alat perlengkapan negara) lainnya, ada pula yang tidak diberi hak untuk itu. Ada lembaga yang diwajibkan untuk independen, ada pula yang terikat dan memiliki keterkaitan fungsional dengan lembaga lainnya. Secara teoritis, logika awal menyatakan bahwa satu organ untuk menjalankan satu fungsi. Analoginya, satu organ tangan untuk menjalankan satu fungsi saja, yaitu menyuapkan makanan (makan).³⁷⁹ Namun sesuai dengan perkembangan zaman fungsi dan organ ini mengalami evolusi, fungsi-fungsi negara ini kemudian dielaborasi lagi menjadi tugas-tugas detail kenegaraan. Sehingga, jabaran dari tujuan negara menjadi fungsi-fungsi ini dimanifestasikan dalam bentuk tugas-tugas kenegaraan yang cakupannya sedemikian banyak.

Konklusinya, dalam menetapkan fungsi-fungsi dan tugas-tugas harus mengacu kepada tujuan negara yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945. Dari tujuan dasar ini kemudian ditetapkan fungsi-fungsi; dari fungsi-fungsi ini kemudian dijabarkan ke dalam tugas-tugas; dari tugas-tugas inilah

378 Laksono & Agustine, 2017, hlm. 16 in order to uphold the Constitution, efforts are required to reconstruct the design of the general election, particularly so that elections are conducted in accordance with Decision No. 14/PUU-XI/2013 as a representation of the spirit and the will of the 1945 Constitution. Essentially, the current norm regarding the implementation of general elections following the election of members of the representative institution is not consistent with the stipulations in Article 22E Paragraph (1).

379 Nurtjahjo, hlm. 8.

yang kemudian dibentuk organ-organ (lembaga) pelaksanaannya. Sehingga, lembaga-lembaga negara dan pemerintahan sehari-hari dapat diatur sesuai dengan tujuan dasar negara.³⁸⁰

Di sisi lain, dalam teori organisasi target utamanya adalah efektif, efisien, dan berkeadilan. Pelaksanaan satu fungsi atau satu tugas tidak selalu harus ditempatkan pada hanya satu organ kelembagaan saja.³⁸¹ Kajian detail tentang tugas-tugas pemerintahan yang mengacu pada satu fungsi tertentu perlu dilakukan agar penataan organisasi lembaga-lembaga negara dapat berjalan menuju pemenuhan tujuan dasar negara secara efisien dan tidak tumpang tindih. Semakin kompleks kegiatan kenegaraan modern, maka semakin banyak lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas atau fungsi negara. Alat perlengkapan atau lembaga yang dibentuk melalui UUD NRI Tahun 1945 sering kali tidak lagi mampu menopang tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya. Sehingga, bentukan alat perlengkapan atau organ (lembaga) baru merupakan *conditio sine qua non* bagi pertumbuhan negara pada era milenium ketiga ini.³⁸²

Puncaknya, teori mengenai alat perlengkapan negara ini memberi dasar bagi pencermatan pengaturan lebih lanjut lembaga-lembaga negara yang hadir sebagai alat perlengkapan baru. Khususnya bagi negara yang telah menyelenggarakan reformasi besar-besaran bagi terbentuknya tatanan negara dan tatanan pemerintahan yang efisien dan efektif.³⁸³

380 Daim, 2019, hlm. 20 collusion and nepotism (KKN).

381 Frensiska, 2015, hlm. 4 Pilkada through representative mechanism i.e. chosen by The Regional Representatives Council, and back to utilising direct Pilkada. This changes have raised question on how Pilkada's changes and implications in general, and especially to individual candidates if it is seen through human rights perspective. Using regulatory and analytical approach, it can be concluded that the provisions concerning the minimum requirements of the amount of support for individual candidate has never changed. Reference percentage difference between the amount of support for individual candidate and candidate from political party provide more gaps burdening the individual candidate. One of philosophical foundation of the existence of individual candidate in the election is to fulfill human rights, especially the rights of citizens to participate in government. Existing gap indicates the legislators have not completely fulfill the rights of its citizens by providing equal opportunities to participate in government. Therefore, legislators should review this provision, in particular the reference percentage of the minimum amount of support for regional leaders candidates.

382 Gusman, 2020, hlm. 15 through legitimate power transfer procedures by involving public participation. Elections are the crystallization of popular sovereignty in procedural mechanisms. But often in the implementation of procedural democracy this is followed by fraudulent actions that tarnish the true nature of democracy (substantial democracy).

383 Hakim & Sudaryanto, 2015, hlm. 15 it is found that the term, terminology, and interpretation

4.2.2. Kehadiran Lembaga Negara Penunjang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Lahirnya komisi-komisi negara pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada periode 1999-2002 silam notabene merupakan fenomena kenegaraan baru apabila dilihat dari sisi sistem ketatanegaraan dalam arti tatanan kelembagaannya. Meskipun demikian, bila ditinjau dari sisi hakikat bernegara bangsa Indonesia, menjadi besar urgensinya untuk mengkaji dan menganalisis esensi dari eksistensi komisi negara dalam perspektif tersebut, yang mana bermuara sebagai dasar penentuan eksistensi komisi-komisi negara tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³⁸⁴ Dalam perjalanannya, melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada era reformasi jelas menyebutkan karakteristik cita- cita negara modern tersebut di antaranya: *Pertama*, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. *Kedua*, kedaulatan berada di tangan rakyat dan diselenggarakan menurut Undang-Undang Dasar. *Ketiga*, Negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian, dalam teori tipe utama negara yang berkembang dalam sejarah, dapat dipahami bahwa Indonesia dikonstruksikan untuk menjadi negara modern, yaitu negara hukum yang demokratis, dan merupakan nomokrasi Pancasila.³⁸⁵

Lebih lanjut, pembentukan komisi-komisi negara ini dibentuk semata-mata karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran komisi-komisi negara itu merupakan bentuk ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.³⁸⁶

Dalam perjalanannya, pembentukan komisi-komisi negara ini praktisnya dilandasi oleh beberapa urgensi, di antaranya:³⁸⁷

a) Tidak adanya kredibilitas lembaga yang telah ada sebelumnya

toward state organization in the institutionalize state is an absolute requirement to have an institutionalize of the state commisions. Based on the Doctrine (The Law Experts Theory.

384 Chakim, 2019, hlm. 7.

385 Sherlock, 2002, hlm. 14.

386 Horowitz, t.t, hlm. 35.

387 Hakim & Sudaryanto, 2015, hlm. 18it is found that the term, terminology, and interpretation toward state organization in the institutionalize state is an absolute requirement to have an institutionalize of the state commisions. Based on the Doctrine (The Law Experts Theory.

- akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenal korupsi yang sistematis, radikal dan sulit untuk diberangus;
- b) Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu;
 - c) Ketidakmampuan lembaga-lembaga Negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa tansisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal;
 - d) Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary agency*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki;
 - e) Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

Di samping itu pula, secara umum alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* juga muncul disebabkan, *pertama*, adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya. *Kedua*, adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik. Masalah kedudukannya struktural atau non-struktural, masalah keuangannya apakah budgeter atau non-budgeter (swakelola/mandiri), masalah kepegawaiannya yang non pegawai negeri sipil atau *semi-volunteer*, sehingga perlu diposisikan sesuai dengan struktur administrasi negara yang hendak dibangun.³⁸⁸

388 Patra, 2018, hlm. 10.

4.2.3. Mengatur Lembaga Negara Penunjang di dalam UUD NRI Tahun 1945

Tiga pilar utama kekuasaan dalam ilmu hukum yang terdiri atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif menjadi dasar Montesquieu dalam menggolongkan ketiganya sebagai pedoman yang fundamental dalam tiga organ negara.³⁸⁹ Hal ini dibahas lebih lanjut dalam bukunya yang berjudul “*The Spirit of The Laws*”, yang menjelaskan bahwa kekuasaan negara terbagi atas tiga cabang untuk mengatur jalannya ketatanegaraan.³⁹⁰ Pertama, kekuasaan legislatif yang berwenang membuat undang-undang. Kedua, kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana. Dan terakhir, kekuasaan untuk menghakimi yang biasa disebut dengan yudikatif. Dari penggolongan tersebut, kemudian dikenal pembagian kekuasaan negara modern yang dirangkai menjadi tiga fungsi, yakni legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*). Idealnya, satu organ hanya boleh melaksanakan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan organ lainnya dalam makna yang mutlak. Hal ini bertujuan untuk menghindari hilangnya kebebasan warga negara.³⁹¹

Dalam pelaksanaannya, Jimly Asshiddiqie mencermati konsepsi *trias politica* yang menurut pendapatnya sudah tidak relevan untuk diterapkan di Indonesia. Sebab, mustahil apabila ketiga organ tersebut hanya berkepentingan terhadap salah satu fungsi kekuasaan tersebut.³⁹² Karena dalam fakta di lapangan menggambarkan bahwa hubungan antar organ akan selalu bersinggungan, atau bahkan ketiganya mempunyai kedudukan yang seimbang dan saling mengandalkan antar satu dengan yang lainnya melalui prinsip *checks and balances*.³⁹³ Pendapat ini kemudian dibenarkan oleh Moh. Fajrul Falaakh yang menganggap bahwa seturut perkembangan ketatanegaraan, banyak kekuasaan negara yang terdistribusi terhadap organ yang terbentuk. Sehingga secara tidak langsung konsep *separation of power* tidak hanya berarti pemisahan kekuasaan terhadap legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun dapat memiliki makna luas terhadap lembaga-lembaga lain yang bersifat independen.³⁹⁴

389 Ackerman, 2000, hlm. 16.

390 Ackerman, 2000, hlm. 21.

391 Asshiddiqie, 2006, hlm. 13.

392 Asshiddiqie, 2006, hlm. 153.

393 Asshiddiqie, 2010, hlm. V.

394 Fajrul Falakh, 2009, hlm. 20.

Ditinjau dari pola perkembangan masyarakat melalui kajian ekonomi, politik, dan sosial budaya, dalam pengaruh globalisme dan lokalisme menilai bahwa struktur lembaga negara lebih efektif dan responsif atas keinginan rakyat dalam memperbaiki pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel. Peristiwa tersebut pada akhirnya menciptakan pembaharuan terhadap struktur lembaga negara beserta bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara.³⁹⁵ Akibatnya lahirlah lembaga-lembaga negara, sebagai bentuk ekperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).³⁹⁶

Merujuk pada diskursus salah satu kelembagaan yang bernama komisi negara yang eksistensi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam hal melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya sebagai lembaga pembantu, yang di sekelilingnya telah berdiri lembaga-lembaga negara yang jelas satu sama lain. Oleh sebab itu, penting untuk meninjau kuat lemahnya penempatan komisi negara dalam kedudukannya dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara lain.³⁹⁷ Sehingga diperlukan pengkajian untuk melihat apakah komisi-komisi ini berkedudukan setara satu sama lain. Dan dalam lingkup yang mendalam juga penting untuk dikaji apakah komisi-komisi ini berkedudukan sejajar dengan lembaga negara lain atautkah merupakan sub-ordinasi dari lembaga-lembaga tersebut.³⁹⁸

Secara *de facto*, kelahiran komisi negara di era reformasi berkembang dengan pesat. Perumusan ide pembentukan komisi negara pada hakikatnya lahir dari gejala reaksional, reaktif, sektoral, dan sangat dadakan, tetapi dibungkus oleh idealisme dan heroisme yang tinggi.³⁹⁹ Terlebih pembentukannya didukung oleh momentum politik yang secara tidak langsung membuka kontestasi demokrasi dalam segala ruang. Kemudian hal ini membawa pada tren pembentukan lembaga-lembaga baru yang jumlahnya banyak. Namun, dengan banyaknya komisi negara yang ada di Indonesia nyatanya tidak disertai desain dan konsep yang komprehensif.⁴⁰⁰

395 Jazuly, 2015, hlm. 219.

396 Asshiddiqie, 2010, hlm. V-VI.

397 Eddyono & Dyah Saptaningrum, 2007, hlm. 17.

398 A Tauda, 2012, hlm. 9.

399 A Tauda, 2012, hlm. 180.

400 Asshiddiqie, 2015, hlm. 92.

Akibatnya tidak adanya desain dan konsep yang komprehensif terkait dengan pembentukan komisi negara menyebabkan timbulnya dua garis besar permasalahan. Pertama, pada tahun 2006 MK memberikan pandangan atas komisi negara dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006. Kedua, fakta empiris yang terjadi pada KPK yang dianggap sebagai lembaga *super body* namun minim pengawasan. Sehingga mengakibatkan DPR melakukan upaya pengawasan intensif terhadap KPK sebagai bentuk *checks and balances*.⁴⁰¹ Dengan adanya hal tersebut melahirkan permasalahan dan perdebatan terhadap penilaian konstitusionalitas tindakan yang menyita perhatian politik.

Pada realitas perjalanan ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 telah memperlihatkan wajah barunya setelah perubahan keempat, yakni pasca perubahan yang telah dilakukan oleh MPR RI sejak tahun 1999 hingga 2002.⁴⁰² Diperjelas melalui pendapat Deny Indrayana, bahwa reformasi di era transisi masih dinilai belum efektif. Hal ini disebabkan oleh masih adanya kekurangan dalam hasil rumusan. Salah satunya adalah wajah ketatanegaraan Indonesia transisi, serta setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya “Komisi Negara Independen (*independent agencies*)” maupun lembaga non struktural lainnya, serta komisi eksekutif (*executive branch agencies*). Dan faktanya, banyak dibentuknya undang-undang yang mewujudkan terbentuknya komisi negara.⁴⁰³

401 Secara terminologis *checks and balances* berdasarkan Black’s Law Dictionary, diartikan sebagai “*arrangement of governmental powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*”. Berdasarkan pengertian ini dapat disimpulkan bahwa *checks and balances* merupakan suatu prinsip yang saling mengimbangi dan mengawasi antar cabang kekuasaan satu dengan yang lainnya. Tujuannya untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu. Lihat Campbell Black, 1991, hlm. 238. Bandingkan dengan Munir Fuady yang menyatakan bahwa, kata *checks* merupakan suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Sedangkan *check and balances* merupakan suatu keseimbangan kekuasaan agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani. Pada prinsipnya konsep *checks and balances* ini lahir akibat adanya distribusi kekuasaan antar alat kelengkapan organ negara yang diharapkan satu sama lain saling mengimbangi. Lihat juga, Fuady, 2009, hlm. 124.

402 Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa tidak tepat bila dikatakan Perubahan UUD 1945 sejak tahun 1999 sudah diubah sebanyak empat kali. Hal yang benar menurutnya, UUD 1945 diubah atau diamandemen satu kali, dibahas selama tiga tahun dengan cermat, dan disahkan dalam empat tahap sidang tahunan MPR, yaitu tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Proses yang panjang ini membuktikan bahwa perubahan itu sudah dilakukan dengan cermat, bukan dengan terburu-buru karena ada kesepakatan dasar yang selalu dijadikan landasan yang berkelanjutan dalam pembahasan-pembahasan. Asshiddiqie, 2010, hlm. 11.

403 Indrayana, 2008, hlm. 263.

Ditinjau dari perkembangan penerapan perubahan UUD NRI Tahun 1945, hingga sekarang pembentukan komisi negara belum mempunyai format yang ideal untuk pengaturannya.⁴⁰⁴ Terlebih reformasi institusional ketatanegaraan cenderung menimbulkan keraguan publik. Salah satunya adalah keberadaan komisi negara yang tidak tegas perihal kedudukan dan *legal spiritnya* dalam sistem ketatanegaraan.⁴⁰⁵ Karena idealnya suatu lembaga dapat dikategorikan sebagai komisi setidaknya memenuhi tiga unsur. Pertama, mempunyai dasar hukum yang jelas dalam melaksanakan wewenang dan fungsinya, sehingga dapat diklasifikasikan komisi negara yang masuk dalam kategori pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945. Kedua, independen, artinya terbebas dari campur tangan eksekutif. Dan ketiga, Pengangkatan dan pemberhentian komisi negara menggunakan mekanisme yang rigid dan diatur khusus.⁴⁰⁶

Menata kedudukan komisi negara di Indonesia melalui teori “*the fourth branch of the government* (cabang kekuasaan keempat) tanpa kepala (*the headless fourth branch of government*)” yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp.⁴⁰⁷ Maka, keberadaan komisi negara dapat disebut sebagai cabang kekuasaan keempat dengan fokus utama terhadap komisi negara dalam ranah demokrasi dan HAM seperti KPK, Ombudsman, KOMNAS HAM, dan KY, yang keberadaannya di luar legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁴⁰⁸ Namun meskipun masuk dalam cabang kekuasaan keempat atau pemisahan kekuasaan baru, komisi negara lahir dari adanya konsep *trias politica* sehingga keberadaannya secara serta merta tidak dapat dipisahkan dari konsepsi tersebut sebagai bentuk rujukan.⁴⁰⁹

404 Hakim, 2010: 186.

405 Arifin Mochtar, 2016, hlm. 180.

406 Arjomand, 2003, hlm. 20.

407 Lembaga-lembaga regulator dan pengawas merupakan sebuah tipe baru dari administrasi otonom yang telah berkembang pesat di Amerika Serikat (di mana kadang-kadang disebut sebagai ‘cabang kekuasaan keempat tanpa kepala’ dari pemerintahan Federal). Lembaga-lembaga ini dikenal luas secara umum sebagai Komisi Negara Independen. Lihat Meny & Knapp, 1998, hlm. 281.

408 Huda, 2007, hlm. 49.

409 Meny & Knapp, 1998, hlm. 210.

4.3. Integrasi Rezim Pemilu

4.3.1. Sejarah Pola Pelaksanaan Pilkada di Indonesia

Dalam sejarah demokrasi Indonesia, Pilkada telah dilaksanakan jauh sebelum bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Bahkan sejak pemerintahan Kolonial Belanda Pilkada sudah ada di Indonesia. Hanya saja pada zaman penjajahan tersebut pola Pilkada yang digunakan berubah-ubah sesuai dengan rezim yang berkuasa pada saat itu.⁴¹⁰ Pada zaman pemerintahan Kolonial Belanda pemerintahan daerah dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yakni Jawa dan Madura, dan daerah yang berada di luar Jawa dan Madura seperti Kalimantan, Sumatra, Sulawesi dan lainnya. Tujuan pembagian wilayah ini bermaksud untuk memudahkan pembagian kewenangan dari pusat ke daerah.

Untuk daerah Jawa dan Madura, pemerintahan dibagi menjadi beberapa tingkatan, dan dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yakni kelompok pangreh praja dan pamong praja. Untuk pemerintahan pangreh praja, pemerintahan tertinggi berada pada tingkat provinsi yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Di bawah Provinsi terdapat Karesidenan yang dipimpin oleh seorang Residen. Dari Karesidenan ini kemudian dipecah menjadi beberapa *Afdelling* (wilayah administrasi) yang dipimpin oleh Asisten Residen. Sedangkan dalam pemerintahan pamong praja, pemerintahan tertinggi berada di Kabupaten yang dipimpin oleh Bupati. Dari Kabupaten ini kemudian dipecah menjadi beberapa Kawedanan yang dipimpin oleh Wedana. Dari Kawedanan dipecah lagi menjadi beberapa Kecamatan yang diketuai oleh Camat. Pemerintah Kecamatan membawahi beberapa desa yang dipimpin oleh Kepala Desa.⁴¹¹

Sementara untuk daerah yang berada di luar Jawa dan Madura terdapat tingkatan pemerintahan yang sedikit berbeda dengan pemerintahan di Jawa dan Madura. Perbedaannya terdapat pada *Afdelling* (wilayah administrasi) yang kemudian dipecah menjadi *Onder-Afdelling* yang dipimpin oleh seorang Kontrolir. Dari *Onder Afdelling* dibagi menjadi beberapa Kawedanan atau *district* yang dipimpin oleh Wedana. Kemudian dari Kawedanan dibagi lagi menjadi beberapa *Onder District* yang dikepalai oleh seorang Camat yang membawahi beberapa desa yang dikepalai oleh

410 Prihatmoko, 2005, hlm. 37.

411 J. Kaloh, 2009, hlm. 25.

Kepala Desa.

Pada masa pemerintahan Kolonial Belanda pelaksanaan Pilkada di Indonesia dilakukan dengan mekanisme penunjukan langsung. Hal ini bertujuan agar pemerintah Kolonial Belanda mudah untuk menguasai daerah jajahan serta menerapkan sistem pemerintahan yang dapat memperlancar kepentingan mereka.⁴¹² Oleh karena itu, jabatan-jabatan mulai dari Gubernur, Residen, Asisten Residen, hingga Kontrolir dipegang langsung oleh orang-orang Belanda. Sedangkan untuk Camat dan Kepala Desa diberikan kepada orang pribumi yang menginginkan jabatan tersebut dengan syarat wajib membayar upeti.

Mekanisme pengisian jabatan-jabatan seperti yang telah dijelaskan di atas, dalam praktiknya dilaksanakan secara tertutup oleh pemerintah Kolonial Belanda. Sebab pada saat itu belum ada syarat maupun prosedur yang jelas dalam hal pengisian jabatan untuk pemerintahan daerah. Pengisian jabatan dengan cara penunjukan langsung ini dilakukan sendiri oleh Gubernur Jenderal yang menjabat pada saat itu⁴¹³

Setelah masa Kolonial Belanda, Indonesia mengalami masa Kependudukan Jepang. Pada masa ini, Jepang mengeluarkan Maklumat 3 *Osamu Sirei*, yang jika diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia berarti undang-undang. Maklumat yang berisikan Undang-Undang tersebut menjadi landasan hukum bagi Jepang untuk menjalankan kekuasaannya di Indonesia. Ketiga undang-undang tersebut ialah Undang-Undang No. 27 Tahun 1902 tentang Perubahan Pemerintahan, Undang-Undang No. 28 tentang Aturan Pemerintahan, dan undang-undang No. 30 Tahun 1902 tentang Mengubah Nama Negeri dan Nama Daerah.

Pada masa kependudukan Jepang tersebut, asas dekonsentrasi⁴¹⁴ yang diterapkan oleh pemerintah Kolonial Belanda pada masa lalu masih terus bergulir. Jepang dalam hal praktik penyelenggaraannya hanya mengubah nama daerah dan nama jabatannya yang diganti dengan Bahasa Jepang. Wilayah-wilayah yang dulu diduduki oleh orang-orang Belanda dicopot

412 Prihatmoko, 2005, hlm. 40.

413 Prihatmoko, 2005, hlm. 42.

414 Makna dekonsentrasi, menurut J. Kaloh dalam *Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka untuk menjalankan roda pemerintahan.

dan diganti dengan orang-orang Jepang. Sedangkan bangsa Indonesia hanya diberi jatah untuk menduduki jabatan sedikit mungkin. Akibat dari hal ini, wilayah provinsi yang berada di luar Jawa beserta Gubernurnya dihapus, dan untuk *Afdelling* di wilayah Jawa beserta Asisten Residennya juga dihapus.⁴¹⁵

Jepang menerapkan hal yang sama dengan apa yang dilakukan pemerintah Kolonial Belanda dalam hal pengisian jabatan di pemerintahan, yakni dengan cara penunjukan langsung, dan masih mengabaikan akan nilai demokrasi, transparansi, serta akuntabilitas dalam penunjukan pejabat yang mengisi jabatan-jabatan pemerintahan. Sehingga sistem pengisian jabatan pemerintah daerah atau Pilkada pada saat Kependudukan Jepang tidak mengalami perubahan, sama dengan apa yang dilakukan pada masa pemerintahan Kolonial Belanda.⁴¹⁶

Pada era pasca kemerdekaan, tepatnya pada era orde lama, pemerintah Indonesia mengeluarkan undang-undang untuk pertama kalinya pada era kemerdekaan, yakni Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Dalam Pasal 2 undang-undang ini menyebutkan bahwa Komite Nasional Daerah bersama dengan Kepala Daerah menjadi Badan Perwakilan Daerah yang akan menjalankan pekerjaan untuk mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam penjelasan Pasal ini dapat ditarik benang merah, bahwa Kepala Daerah tidak hanya berperan sebagai eksekutif tetapi juga berperan sebagai lembaga legislatif pula. Sehingga demikian memberikan arti bahwa Kepala Daerah pada pasca kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 ialah Kepala Daerah yang telah ditunjuk pada masa sebelumnya, yakni masa Kependudukan Jepang. Hal ini disebabkan oleh situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan Indonesia pada saat itu. Sehingga seorang Kepala Daerah diangkat begitu saja untuk menghindari adanya kekosongan kekuasaan.⁴¹⁷

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 ini pada akhirnya hanya bertahan 3 (tiga) tahun saja. Pada tahun 1948 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

415 Prihatmoko, 2005, hlm. 42.

416 Prihatmoko, 2005, hlm. 45.

417 Prihatmoko, 2005, hlm. 47.

Dalam Pasal 18 ayat (1) undang-undang *a quo* menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh dan dari DPRD. Sehingga Kepala Daerah Provinsi dipilih oleh DPRD dengan calon yang diusulkan juga dari DPRD. Dalam Pasal 18 ayat (5) juga menyebutkan bahwa Presiden berwenang untuk mengangkat Kepala Daerah yang terpilih.

Sementara itu untuk Kepala Daerah Kabupaten/Kota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan calon yang dipilih dan diusulkan oleh DPRD Kabupaten/Kota, sebagian termaktub dalam undang-undang *a quo*. Sedangkan untuk Kepala Desa diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dengan calon yang diusulkan dan dipilih oleh DPRD Desa. Satu hal penting yang menjadi terobosan di Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 ialah sudah terdapat penegasan pemisahan antara eksekutif dengan legislatif. Sehingga Kepala Daerah sudah tidak merangkap lagi menjabat sebagai Ketua DPRD, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1945.

Undang-Undang yang selanjutnya berlaku ialah Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah, dalam Undang-Undang ini tepatnya pada Pasal 23 ayat (1) menyatakan bahwa Kepala Daerah dipilih berdasarkan aturan yang ditetapkan dalam undang-undang. Namun dalam implikasinya belum terdapat undang-undang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal ini. Sehingga untuk sementara waktu dan atas beberapa pertimbangan, pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan oleh DPRD dengan mempertimbangkan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang dibutuhkan dalam menduduki jabatan Kepala Daerah.

Pada tahun 1965 keluarlah Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Pada undang-undang ini Pilkada masih dilaksanakan dengan dipilih oleh DPRD yang pengangkatannya dilakukan oleh Presiden untuk wilayah daerah tingkat I. Untuk wilayah daerah tingkat II yang berwenang melakukan pengangkatan Kepala Daerah ialah Menteri Dalam Negeri.

Pada era orde baru, dapat dikatakan bahwa Indonesia masih menerapkan pola Pilkada dengan dipilih oleh DPR, namun hanya terdapat perbedaan hierarki saja pada mekanisme pengangkatan serta pemberhentian bagi Kepala Daerah terpilih.⁴¹⁸ Pada era ini dikeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan

418 Suharizal, 2011, hlm. 16.

Daerah. Dalam Pasal 18 Ayat (1) undang-undang ini memuat ketentuan bahwa untuk Daerah Tingkat I Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan calon sedikitnya 3 (tiga) dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) calon yang dirembuk dan disepakati oleh DPRD bersama dengan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk Daerah Tingkat II diatur dalam Pasal 16 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa DPRD berhak memilih Kepala Daerah Tingkat II dengan calon yang diusulkan oleh DPRD dengan sedikitnya 3 (tiga) dan sebanyak-banyaknya 5 (lima), yang telah dimusyawarahkan dan disepakati DPRD bersama Gubernur. Untuk Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sedangkan Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri. Penjelasan di atas menggambarkan bahwa mekanisme pengangkatan serta pemberhentian bagi Kepala Daerah di era orde baru dilakukan secara hierarki.

Memasuki era reformasi, undang-undang yang pertama kali di keluarkan yang mengatur Pilkada ialah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang tersebut mengatur Pilkada dilakukan dengan cara demokrasi tidak langsung, yakni Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Ketentuan ini termuat Pasal 34 Ayat (1). Selanjutnya terkait pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang tertera dalam Pasal 34 Ayat (2) undang-undang *a quo* menyatakan bahwa Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD dengan melalui tahapan pencalonan dan pemilihan.

Dalam perjalanannya, berbagai kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 akhirnya membuat Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pun direvisi dan diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Dalam undang-undang ini Pilkada tidak lagi dilaksanakan oleh DPRD, melainkan dilaksanakan dengan cara pemilihan langsung, yang mana rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dapat memiliki andil dan berperan secara aktif dalam melaksanakan pemilihan. Sehingga undang-undang ini telah menghadirkan nuansa yang berbeda dalam hal Pilkada, yang mana Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah dapat dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pasangan.⁴¹⁹

419 Pasal 34 Ayat (2) dan Ayat (3), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Selanjutnya, dalam rangka memperbaiki pola demokrasi di Indonesia, maka pemerintah Indonesia pada tahun 2008 mengeluarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini tepatnya pada Pasal 56 ayat (1) menyatakan bahwa Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan dan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selanjutnya pada Pasal 56 Ayat (1) menyatakan bahwa Calon Kepala daerah Wakil Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah dapat diusulkan atau didaftarkan oleh partai politik atau non partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Sehingga berdasarkan undang-undang ini Pilkada telah masuk ke dalam rezim Pemilu dan bukan lagi menjadi rezim Pemerintah Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Pada perkembangan selanjutnya, lahirilah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pada undang-undang tersebut tidak diatur secara jelas mengenai Pilkada. Melainkan sebagaimana yang tertera dalam Pasal 62 undang-undang tersebut menyatakan bahwa, ketentuan mengenai Pilkada diatur dengan undang-undang. Frasa Undang-Undang pada Pasal tersebut mengacu pada Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Hal ini mengartikan bahwa pada undang-undang ini Pilkada juga dimasukkan dalam rezim Pemilu, yang berarti rakyat masih memiliki andil dan dapat berperan secara aktif dalam memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerahnya.

4.3.2. Pilkada secara Langsung

Pelaksanaan Pilkada secara langsung pertama kali di Indonesia ialah sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pilkada secara langsung ini merupakan implikasi dari kedaulatan rakyat untuk menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan pelaksanaan Pilkada secara langsung ini pada undang-undang tersebut terdapat pada angka 4 bagian penjelasan “Pemerintahan Daerah” yang menyatakan, Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang

dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung.

Ketentuan serupa juga terdapat dalam Pasal 56 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah dipilih dalam satu pasangan dan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selanjutnya dalam Ayat (2) dijelaskan kembali bahwa Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang dimaksud pada Ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pilkada secara langsung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini dilaksanakan pertama kali pada bulan Juni 2005 untuk Kepala Daerah habis masa jabatannya pada tahun 2004 sampai dengan Juni 2005.

Pada praktiknya, Pilkada secara langsung yang sejatinya merupakan hasil dan proses dari perjalanannya demokrasi Indonesia. Dalam pengaplikasiannya, ternyata masih terdapat berbagai kekurangan yang termaktub dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur Pilkada secara langsung yakni Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Kekurangan tersebut terdapat pada ketentuan yang mengharuskan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah haruslah diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini menutup kesempatan bagi Calon Kepala Daerah yang tidak berasal dari partai politik.

Oleh karena hal itulah pada tahun 2007, Ranggalawe, anggota DPRD Kabupaten Lombok mengajukan permohonan *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi atas Pasal 56, 59, dan 60 yang mengatur mengenai persyaratan Calon Kepala Daerah. Melalui permohonan tersebut pada akhirnya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 membuka peluang bagi Calon Kepala Daerah independen dan menganulir pasal-pasal yang dimohonkan oleh pemohon.

Dalam perjalanannya, pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tersebut dilakukan perubahan, dan pada tahun 2008 undang-undang ini mengalami revisi dan digantikan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Terdapat beberapa ketentuan berbeda yang diatur dalam undang-undang ini dibanding dengan undang-undang sebelumnya. Salah satunya ialah pengaturan terkait Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang mana dalam undang-undang ini Kepala Daerah dapat mencalonkan diri secara independen atau perseorangan tanpa harus berafiliasi dengan partai politik. Namun hanya terdapat syarat tambahan bahwa Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari perseorangan atau independen harus menyertakan dukungan tertulis dari masyarakat setempat dan *fotocopy* Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Hampir tiap tahun terus terjadi perkembangan akan undang-undang yang dibuat oleh DPR dan pemerintah. Seperti pada tahun 2007 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Dengan dikeluarkannya terdapat terminologi baru yakni Pilkada yang mana sebelumnya bernama Pilkada. Dalam undang-undang Pilkada dimasukkan ke dalam rezim Pemilu. Dengan begitu, konsekuensi yang timbul adalah terkait penyelesaian perkara hasil Pilkada. Penyelesaian hasil Pilkada sebelumnya, sebelum dikeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu menjadi kewenangan dari Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi, namun dengan dimasukkannya Pilkada ke dalam rezim Pemilu maka kewenangan penyelesaian perkara hasil Pilkada berpindah ke Mahkamah Konstitusi.

Masuknya Pilkada ke dalam rezim Pemilu ini sepaham dengan pemikiran salah satu Hakim Konstitusi. Laica Marzuki mengemukakan pendapatnya dalam putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004,⁴²⁰ bahwa jika dilihat dari kacamata konstitusi, pelaksanaan Pilkada secara langsung merupakan bagian dari pemilihan umum, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Yang mana ketika pemilihan DPRD digolongkan dalam kategori pemilihan umum, maka

⁴²⁰ Sebagian besar Hakim Konstitusi dalam putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 menyatakan bahwa Pilkada merupakan bagian dari rezim pemilihan umum yang merupakan kebijakan terbuka bagi pembuat undang-undang (*open legal policy*).

pertanyaan yang muncul ialah mengapa Pilkada juga tidak digolongkan atau diintegrasikan ke dalam pemilihan umum. Terkait hal ini perlu kita cermati mengenai historis daripada pengaturan ini. Diketahui bahwa Pasal 22e Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan hasil dari perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 yang ditetapkan oleh MPR dalam rapat paripurna ketujuh pada tanggal 9 November 2001. Sedangkan Pasal 18 merupakan hasil amandemen kedua. Pada saat itu Pilkada langsung masih belum menjadi ide atau gagasan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dari para pembuat perubahan konstitusi kala itu. Artinya pembuat perubahan konstitusi pada saat itu masih belum menjadi *idee drager* (pembawa ide) akan Pilkada secara langsung.

Pilkada secara langsung sejatinya merupakan solusi atau jawaban atas segala konflik dan permasalahan yang timbul atas pelaksanaan Pilkada secara tidak langsung melalui DPRD di bawah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pilkada secara langsung juga akan memberikan dampak untuk kembali menegakkan kedaulatan rakyat yang hilang sejak diberlakukannya Pilkada tidak langsung melalui DPRD. Dengan dilakukannya Pilkada secara langsung, hal ini mengakibatkan keadaan demokrasi pada lingkungan pemerintahan dan lingkungan masyarakat akan menjadi lebih baik, sebab kedaulatan telah kembali ke pangkuan rakyat secara penuh.⁴²¹

Pilkada secara langsung memberikan dampak positif daripada Pilkada secara tidak langsung yakni melalui DPRD. Transformasi Pilkada secara langsung ini memberikan nilai positif terhadap demokrasi di Indonesia. Sebagaimana berdasarkan M. Ma'ruf, bahwasanya terdapat beberapa pertimbangan akan urgensi pelaksanaan Pilkada secara langsung di Indonesia, di antaranya ialah:⁴²²

- a. Pilkada secara langsung ialah jawaban atas tuntutan dan kehendak rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilaksanakan dengan cara pemilihan secara langsung.
- b. Pilkada secara langsung ialah manifestasi konstitusi dan UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 18 Ayat (4).
- c. Pilkada secara langsung dinilai dapat dijadikan sebagai sarana

421 Suharizal, 2011, hlm. 37.

422 Wahidin, 2008, hlm. 138.

- pembelajaran demokrasi bagi rakyat.
- d. Pilkada secara langsung dinilai dapat dijadikan sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah.
 - e. Pilkada secara langsung dinilai dapat dijadikan sebagai fasilitas untuk proses kaderisasi kepemimpinan nasional.

Selain itu menurut AA GN Ari Dwipayana, sedikitnya terdapat beberapa hal yang mendukung akan diselenggarakannya Pilkada secara langsung. Pertama pelaksanaan Pilkada dengan secara langsung telah memberikan nilai positif dan harapan untuk pertumbuhan, pendalaman, serta perluasan demokrasi lokal. Pengaturan Pilkada secara langsung juga akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi dalam rangka untuk memilih pemimpin daerahnya, jika dibanding dengan sistem demokrasi perwakilan melalui DPRD.⁴²³

Kedua, dari sisi kontestasi politik. Dengan dilakukannya Pilkada secara langsung akan membuat kontestan Pilkada lebih leluasa dan terbuka dalam berkompetisi, dibanding dengan sistem demokrasi secara tidak langsung dan tertutup melalui DPRD. Hal ini juga memberi harapan untuk mengembalikan kedaulatan rakyat kembali pada rakyat bukan kepada DPRD.

Ketiga, dengan menggunakan sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi masyarakat dalam menyuarakan hak pilihnya untuk memilih pemimpin daerahnya tanpa ada intervensi maupun tekanan. Tak hanya itu melalui sistem pemilihan langsung juga akan memberikan pengalaman politik dan pendidikan politik kepada masyarakat, karena masyarakat terlibat langsung dalam keputusan politik untuk menentukan Kepala Daerahnya, juga akan lebih memberikan legitimasi politik terhadap Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Keempat, penerapan Pilkada secara langsung akan memperbesar kesempatan untuk memperoleh figur pemimpin yang aspiratif dan kompeten serta sesuai dengan kehendak masyarakat. Selain itu juga akan lebih mendekatkan antara Kepala Daerah dengan masyarakat mengingat masyarakat mempunyai peran penting dalam proses pemilihan Kepala Daerah dibanding dengan dipilih melalui DPRD.

⁴²³ Dwipayana, 2015, hlm. 14.

Kelima, melalui Pilkada secara langsung Kepala Daerah akan memiliki legitimasi yang sama-sama kuat dengan DPRD, sehingga akan tercipta *check and balances* yang seimbang antara Kepala Daerah dan DPRD. Dengan terciptanya *check and balances* maka akan mencegah adanya penyalahgunaan wewenang.

4.3.3. Mengintegrasikan Rezim Pilkada kepada Rezim Pemilu

Sejak dilakukannya desentralisasi, yakni dengan memberikan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus otonomi daerahnya, mengakibatkan terbukanya ruang bagi demokrasi untuk tumbuh dan berkembang di tingkat lokal atau daerah. Hal ini diwujudkan dengan adanya pesta demokrasi atau pemilihan kepala daerah (Gubernur, bupati, dan wali kota) dapat dipilih secara langsung oleh masyarakat. Berbeda dengan sebelumnya yang mana pejabat-pejabat di daerah merupakan sentralisasi dari pemerintah pusat. Setelah diterapkannya demokrasi secara langsung pejabat-pejabat di daerah dipilih dan diangkat berdasarkan hasil pemilihan demokratis.

Dinamika dari praktik pelaksanaan Pilkada sepanjang gelombang pelaksanaan mulai dari tahap persiapan pelaksanaan, tahap pelaksanaan, tahapan inti, hingga setelah pelaksanaan selalu menjadi hal yang cukup sering untuk dibahas. Terutama dalam hal rezim dalam Pilkada ini. Diskursus mengenai apakah Pilkada ini masuk dalam rezim pemerintah daerah, rezim Pemilu, maupun rezim pemilihan masih terus terjadi. Perbincangan ini bukan tanpa sebab, melainkan dikarenakan atas perkembangan ketatanegaraan dalam menyikapi Pilkada ini. Terutama berdasarkan undang-undang yang menjadi dasar pelaksanaan, lembaga negara yang berwenang untuk menyelenggarakan, sampai pada siapa yang berwenang menyelesaikan perkara hasil Pilkada. Semau polemik mengenai hal ini sah-sah saja untuk dilakukan sepanjang bermuara untuk memperkaya khazanah intelektual dan inisiasi untuk memperbaiki pengaturan akan pelaksanaan Pilkada.

Pertama, Pilkada sebagai rezim pemerintah daerah. Pendapat ini berdasarkan pada regulasi Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai*

kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Ketentuan tersebut lahir dari perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 pada saat sidang tahunan MPR tahun 2000, dan pada saat itu ketentuan yang menjadi dasar atas pelaksanaan Pilkada dimasukkan dalam BAB pemerintahan daerah.

Mengacu pada ketentuan ini, konsideran mengingat pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merujuk pada Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 bukan merujuk pada Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana yang mengatur terkait Pemilu. Sehingga dapat memberikan suatu arti bahwa pembentuk undang-undang ingin menjadikan Pilkada sebagai rezim pemerintah daerah.

Kedua, Pilkada masuk dalam rezim Pemilu. Saat Pilkada dikatakan oleh beberapa pihak merupakan rezim pemerintah daerah, muncul pendapat lain yang mengatakan bahwa Pilkada merupakan bagian dari rezim Pemilu. Hal ini didasarkan pada lembaga yang menyelenggarakan. Sebagaimana diketahui bahwa KPUD merupakan lembaga yang menyelenggarakan Pilkada. Hal ini akhirnya menimbulkan kerancuan, yang mana pada satu sisi Pilkada bukan merupakan rezim Pemilu namun disisi lain penyelenggaraan Pilkada diserahkan kepada KPUD yang notabene merupakan lembaga subordinat dari KPU sebagai lembaga negara yang berwenang menyelenggarakan Pemilu.

KPUD merupakan lembaga hierarkis dan mandiri yang dikoordinir kinerja dan penanggung jawab akhirnya ialah KPU. Merujuk pada Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa KPU berwenang menyelenggarakan pemilihan umum DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Tidak ada ketentuan dalam pasal tersebut yang menyebutkan bahwa KPU berwenang untuk menyelenggarakan Pilkada. Namun tiba-tiba muncul ketentuan bahwa Pilkada diselenggarakan oleh KPUD.

Oleh karena demikianlah, atas adanya kerancuan dari beberapa pasal yang mengatur Pilkada dimasukkan dalam rezim pemerintah daerah. Akhirnya MK melalui putusnya No. 072-073/PUU-II/2004 atas layangan uji materi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa, pertama asas Pilkada sama dengan asas Pemilu, akan tetapi bukan termasuk Pemilu.

Kedua, terkait ketentuan dalam Pasal 57 Ayat (1), menyatakan bahwa KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Ketiga, penjelasan akan Pasal 59 Ayat (1), partai politik/gabungan partai politik yang tidak mendapatkan kursi di DPRD, akan tetapi memperoleh 15 persen suara dari hasil pemilihan umum legislatif, dapat mengajukan pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Keempat, Pasal 66 Ayat (3) huruf e, KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Kelima, ketentuan dalam Pasal 67 Ayat (1) huruf e, KPUD tidak perlu memberikan pertanggungjawaban terkait penggunaan anggaran kepada DPRD. Keenam, Pasal 82 Ayat (2), DPRD tidak berhak untuk menjatuhkan sanksi pembatalan calon.

Lebih lanjut lagi dalam pertimbangan putusannya MK memberikan saran agar KPU di masa mendatang ditetapkan sebagai lembaga yang berwenang menyelenggarakan Pilkada seperti halnya maksud dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Dalam pendapatnya MK menyatakan bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah secara langsung, selain merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan kemandiriannya dalam penyelenggaraan Pemilu.

Alhasil, saran dari MK tersebut diwujudkan oleh para pembentuk undang-undang dengan disahkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Dalam undang-undang tersebut Pilkada disebutkan sebagai bagian dari rezim Pemilu, sehingga terdapat perubahan dalam nomenklturnya dari Pilkada menjadi Pemilukada (Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Dengan demikian pelaksanaan Pilkada telah menjadi tanggung jawab daripada KPU beserta jajarannya yakni KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

4.4. Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum

Diskursus Pemilu dan Pilkada merupakan bentuk representatif dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dalam mekanisme demokrasi langsung, dengan penerapan prinsip dan konsep yang sesuai

dengan peraturan perundang-undangan. Namun pada faktanya, dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada masih tidak terhindarkan dari kemungkinan terjadinya sengketa atau pelanggaran yang mengakibatkan kerugian dari pihak-pihak tertentu.⁴²⁴

Dengan banyaknya sengketa dan pelanggaran nyatanya berdampak pada tenggang waktu penyelesaian dikarenakan kurang pemahannya peradilan umum terhadap aspek Pemilu, sehingga penegakan hukum dalam pelaksanaan Pilkada menghasilkan pemimpin yang diragukan integritasnya.⁴²⁵ Berangkat dari permasalahan tersebut, maka dipandang perlu membentuk sistem penegakan hukum Pemilu secara khusus. Karena relevansinya juga akan berdampak pada pelaksanaan Pilkada dengan melahirkan teori yang adil dan jujur.⁴²⁶

Selanjutnya, UUD NRI Tahun 1945 telah menggariskan bahwa pelaksanaan Pemilu merupakan bagian dari agenda demokrasi secara menyeluruh. Hal ini juga diyakini merupakan salah satu bentuk komitmen negara demokrasi. Dalam pembahasan demokrasi tingkat lokal, diharapkan dengan dipilihnya para pemimpin di daerah juga mencerminkan apresiasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan sesungguhnya.⁴²⁷ Pemilihan secara langsung merupakan jalan keluar terbaik untuk mencairkan kebekuan demokrasi kekuatan Pemilu langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya.⁴²⁸

Dalam konteks tekstual-normatif, wujud penegakan hukum Pemilu telah didesain dengan mekanisme yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Hal ini membuktikan bahwa tumpuan yuridis tersebut telah disusun untuk merekonstruksi tata kelola Pemilu untuk menjadi lebih baik. Karena sejatinya dalam negara demokratis, penilaian terhadap suksesnya pemilihan tidak hanya diukur dari segi penyelenggaraannya saja, namun juga mempertimbangkan cara menyelesaikan permasalahan yang sedang terjadi. Hal ini pun senada dengan pendapat Koffi Annan yang menjelaskan ukuran ideal dari

424 Pelanggaran Pemilu atau Pilkada dapat terjadi disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun strategi pemenangan Pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*) Gaffar 2013, hlm. 77

425 M. Huda, 2010, hlm. 6.

426 Saragih, 2017, hlm. 3.

427 Tjenreng, 2016, hlm. 8.

428 Saragih, 2017, hlm. 6.

pentingnya konsep Pemilu.⁴²⁹

Sebenarnya, dengan mendesain sistem Pemilu dan Pilkada yang ideal melalui pengintegrasian Pilkada dalam rezim Pemilu, yang juga telah dikonstruksikan oleh MK melalui Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019. Sebagaimana MK tidak lagi membedakan rezim pemilihan, khususnya rezim Pemilu dan Pilkada.⁴³⁰ Hal ini membuktikan meski kontestasi selama perubahan UUD NRI Tahun 1945 diwarnai dengan berbagai macam pendapat dan pembahasan tentang keserentakan pelaksanaan Pemilu. Pada faktanya melalui rekam jejak pembahasan atau risalah perubahan UUD NRI Tahun 1945 para perancang perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak membedakan di antara keduanya.

Melihat realitas pokok bahasan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan menyatunya rezim Pilkada dan Pemilu merupakan bentuk penyederhanaan dari sistem Pemilu di Indonesia. Hal ini tentunya dapat berdampak terhadap proses penyelesaian permasalahan atau sengketa yang ada pada pelaksanaan Pemilu.

Oleh karena itu, sekalipun misalnya sudah ada mandat pembentukan peradilan khusus untuk penyelesaian sengketa hasil Pilkada, namun perkembangan yang terjadi sesungguhnya masih membuka ruang untuk memikirkan sejumlah alternatif tentang desain peradilan yang berwenang menyelesaikan tidak hanya sengketa hasil Pilkada, melainkan juga menyelesaikan sengketa-sengketa yang muncul dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Dalam arti, desain penyelesaian sengketa dan sengketa hasil Pemilu dan Pilkada harus didesain secara lebih sederhana dan efektif.

Menelisik bentuk permasalahan Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka dapat dikelompokkan menjadi beberapa kategori. Pertama, pelanggaran administrasi Pemilu ditangani oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Pelanggaran

429 *Elections are the indispensable root of democracy. They are now almost universal. Since 2000, all countries have held national elections. But to be credible, we need to see high standards before, during and after votes are cast. Opposition organizations must be free to organize and campaign without fear. There must be a level playing held among candidates. On polling day, voters must feel safe and trust the secrecy and integrity of the ballot. And when the votes have been counted the result must be accepted no matter how disappointed the defeated candidates feel*, Asshiddiqie, 2015, hlm. 272.

430 Lihat pertimbangan hakim dalam paragraf **[3.15.1]** Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, n.d., hlm. 316.

administrasi bisa berbentuk pelanggaran syarat pendidikan atau syarat usia pemilih, pelanggaran pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun atau larangan berkonvoi lintas daerah.

Kedua, penyelesaian tindak pidana Pemilu dilakukan dengan melibatkan pengawas Pemilu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam suatu sistem penyelesaian layaknya sistem peradilan pidana. Sehingga hal seperti inilah yang perlu kembali ditegaskan adanya perbedaan antara mekanisme peradilan Pemilu dengan mekanisme peradilan lainnya.

Ketiga, penyelesaian sengketa yang dimaksud yaitu sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu.⁴³¹ Yang mana, sengketa ini diselesaikan oleh Bawaslu beserta jajarannya. Dalam Pasal 73 ayat (4) huruf c ditegaskan bahwa Bawaslu berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Pada Pemilu tahun 2004, tata cara penyelesaian terhadap jenis pelanggaran ini diatur dalam satu pasal tersendiri, yaitu Pasal 129 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 pengaturan tentang mekanisme penyelesaian sengketa ditiadakan. Kemudian, ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, mekanisme penyelesaian sengketa kembali diatur dalam Pasal 258 dan Pasal 259, baik sengketa antar peserta maupun antara peserta dengan penyelenggara Pemilu. Sementara sengketa antara peserta dengan penyelenggara merupakan sengketa antara KPU dengan peserta Pemilu yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan KPU. Terhadap hal itu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 telah memberikan ruang khusus, di mana sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ruang tersebut sama sekali tidak disediakan.

Keempat, sengketa Tata Usaha Negara Pemilu muncul karena dipengaruhi oleh dua alasan.⁴³² Pertama, dengan dikeluarkannya Keputusan

431 UU No. 10 Tahun 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 129 UU Nomor 12 Tahun 2003, tetapi secara teoretis sengketa jenis ini mungkin saja terjadi. Selain sengketa antar peserta Pemilu, sangat mungkin terjadi pula sengketa antara peserta dan penyelenggara Pemilu yang bukan merupakan sengketa atas keputusan tata usaha negara. Baik UU Pemilu 2003 dan UU Pemilu 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaiannya bila hal itu terjadi. Lebih lanjut bandingkan antara *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum*, n.d.; dan *UU Nomor 12 Tahun 2003 Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* n.d.

432 Lihat Pasal 268 ayat (2) (*UU Nomor 12 Tahun 2003 Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, t.t.)

KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu. Dan kedua adalah pencoretan dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap. Jika dianalisis lebih mendalam, secara limitatif objek sengketa Tata Usaha Negara adalah keputusan-keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/kota yang berhubungan dengan penetapan partai politik peserta Pemilu dan penetapan daftar calon tetap yang dapat diajukan sebagai sengketa melalui mekanisme gugatan/permohonan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Pemilu. Adapun penyelesaiannya dilakukan oleh Bawaslu dan PTTUN.

Kelima, perselisihan hasil Pemilu antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu.⁴³³ Perselisihan hasil Pemilu ini menjadi domain MK untuk menyelesaikan berdasarkan mandat konstitusi yang diberikan (Pasal 24C ayat [1]) Perubahan Ketiga UUD 1945).⁴³⁴ Perselisihan hasil Pemilu itu sendiri adalah perselisihan antara KPU dengan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu, dalam artian bahwa jika dinilai ada kesalahan terhadap hasil perhitungan suara yang dilakukan oleh KPU, maka peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan kepada MK.⁴³⁵

Hubungan pertalian antara kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum yang dimiliki MK berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dengan kewenangan penyelesaian masalah hukum Pemilu lainnya yang dimiliki Bawaslu, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Sejatinya, dalam penyelesaian perselisihan Pemilu, MK tidak hanya dihadapkan pada permohonan penyelesaian sengketa hasil, melainkan juga disertai dengan dalil-dalil yang berhubungan dengan pelanggaran administrasi Pemilu, pidana Pemilu, sengketa Tata Usaha Negara Pemilu, bahkan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Misalnya, pembukaan kotak suara, pemilih yang tidak terdaftar pada DPT, proses rekapitulasi hasil suara, data penyelenggara pemuktahiran yang

433 Lihat Pasal 271 (*UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, t.t.)

434 Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Lebih lanjut lihat dalam penjelasan (*UUD NRI TAHUN 1945*, t.t.)

435 Satriawan & Mokhtar, 2016, hlm. 12.

tidak valid, serta politik uang.⁴³⁶

Lebih daripada itu, pelanggaran yang diselesaikan melalui putusan pengadilan Tata Usaha Negara nyatanya menuai konflik⁴³⁷ perbedaan arah penafsiran dengan Putusan MK. Bahkan keduanya terkadang sama-sama meyakini tidak berwenang untuk mengadili.⁴³⁸ dengan adanya perbedaan penafsiran dan pernyataan sikap terhadap adanya sengketa Pemilu yang tidak tegas, justru mengakibatkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan lahirnya *legal vacuum* dengan berujung terhadap munculnya ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan di Indonesia.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan, permasalahan yang masih dihadapi oleh negara Indonesia terkait sistem penyelesaian sengketa Pemilu. Pertama, banyaknya lembaga yang menyelesaikan permasalahan hukum Pemilu. Seperti MK, kepolisian, peradilan Tata Usaha Negara, Bawaslu, Kejaksaan dan sebagainya. Kedua, masih terbatasnya persidangan khusus Pemilu/Pilkada karena tidak ada pedoman dasar hukum acara yang komprehensif menyebabkan lingkup kewenangan proses tahapan persidangan menjadi terbatas. Ketiga, banyaknya institusi dan mekanisme yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa menyebabkan para pencari keadilan tidak dapat memulihkan atas haknya yang terlanggar. Oleh sebab itu, diperlukan rekonstruksi terhadap sistem penyelesaian sengketa proses dan hasil Pemilu dengan membentuk peradilan khusus untuk menyelesaikannya.⁴³⁹

Secara konstitusional, MK berwenang untuk memutus hasil sengketa hasil Pemilu dan mencabut wewenang mengadili sengketa hasil pemilihan

436 Lihat (*Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010 terkait perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2010*, t.t.)

437 Fahmi, 2011, hlm. 101.

438 Misalnya dalam kasus Pemilukada Kabupaten Manggarai Barat tahun 2010 yang menimbulkan putusan yang berseberangan antar keduanya lihat *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010 terkait perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2010* n.d.; dan kasus perkara perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPRD Kabupaten Kepulauan Mentawai terhadap pembatalan peserta partai persatuan daerah sebagai peserta Pemilu yang mana kedua lembaga merasa bahwa bukan kualifikasi wewenangnya, lebih lanjut lihat *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PHPU.C-VII/2009 dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Partai Persatuan Daerah* n.d.

439 Albab, 2018, hlm. 9.

kepala daerah.⁴⁴⁰ Dengan dicabutnya wewenang tersebut, secara implisit juga akan menghilangkan wewenang MK dalam memutus hasil sengketa Pemilu, karena pada hakikatnya Pilkada telah masuk dalam rezim Pemilu. Konstruksi ini diperkuat dengan melihat realitas jumlah sengketa Pemilu di MK yang tinggi, bahkan lebih banyak di bandingkan dengan jumlah perkara pengujian menguji konstusionalitas undang-undang.⁴⁴¹ Maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan MK memutus perselisihan hasil Pemilu jauh lebih sering dimohonkan. Sejauh ini perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang dimohonkan kepada MK berjumlah 1523 perkara sejak berdirinya dari tahun 2003-2019.⁴⁴² Sehingga terjadi suatu pergeseran fungsi, sebagaimana kini kewenangan utama yang dimiliki oleh MK adalah memutus perselisihan hasil Pemilu bukan menguji konstusionalitas undang-undang, karena meskipun Pemilu itu sendiri hanya dilaksanakan 5 tahun sekali, namun jumlah perkara perselisihan hasil Pemilu yang dimohonkan jauh lebih banyak dibandingkan perkara yang termasuk dalam kewenangan MK lainnya.⁴⁴³

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa perlu adanya lembaga yang menangani sengketa Pemilu yang bersifat independen dan final. Mengingat bahwa kasus sengketa Pemilu yang masuk dalam MK lebih banyak dibandingkan perkara yang masuk dalam kewenangan lainnya. Hal ini dapat ditangani dengan mendesain lembaga yang menangani sengketa Pemilu. Arahnya adalah dengan menyederhanakan sistem dan lembaga yang masuk dalam kualifikasi penyelesaian sengketa

440 Lihat (*Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013*, t.t.)

441 Budimansyah, 2018, hlm. 10.

442 Pradika dkk., 2020, hlm. 6 the dispute on the result of vote counting is decided by Constitutional Court which the main function is to examine the statute against the Indonesian Constitution year 1945. Therefore, it is required to establish an independent and final agency to handle the general election dispute. The purpose of this study is to reform a law system in Indonesia. The research used is legal research due to no legal rule for the problem issued. It is also applied Statute Approach, Conceptual Approach, Case Approach, and Law Material Source from Primary and Secondary law material. The dispute on election was decided by Constitutional Court. Meanwhile, the primary function of it is reviewing the statute against the Indonesian Constitution year 1945. Based on the result study, the establishment of Special Court to replace the Constitutional Court considered to be essential. The Election Supervisory Agency as an independent agency that controlled the general election could be the special court agency to handle an election dispute. As for Brazil and Thailand has developed superior electoral court to resolve an election dispute.

443 Nizam dkk., n.d., hlm. 8.

Pemilu.⁴⁴⁴ Dalam konteks tersebut, mandat pembentukan peradilan khusus yang akan diberi kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pemilu seharusnya ditindaklanjuti melalui kerangka berpikir yang komprehensif. Sehingga dapat diupayakan pembentukan Mahkamah Pemilu yang memiliki wewenang mengadili sengketa Pemilu, dengan format pengintegrasian Pilkada ke dalam Pemilu.⁴⁴⁵

Urgensi pembentukan Mahkamah Pemilu juga dapat dilihat dari peristiwa lemahnya penegakan hukum terhadap pelanggaran Pemilu serta tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini menimbulkan peranan penegakan hukum Pemilu menjadi lemah. Bahkan peran badan pengawas Pemilu masih dinilai belum tuntas dalam menjalankan tugas pokoknya, sebagaimana sejauh ini hanya sebagai pengantar kasus-kasus pelanggaran saja tanpa adanya solusi secara preventif.⁴⁴⁶ Hal penting lain yang harus ditetapkan adalah hukum acara Mahkamah Pemilu. Substansi ini berguna untuk dijadikan pedoman dalam beracara terkait dengan proses tahapan, program dan jadwal waktu oleh penyelenggara Pemilu dalam hal ini KPU, tidak memutuskan persengketaan hasil Pemilu. Dalam Hukum Acara Mahkamah Pemilu proses penyelesaiannya lebih cepat, mudah dan murah dibandingkan dengan perkara lain. Akan tetapi dengan mensyaratkan asas kepastian hukum, kepada para pihak yang sedang berperkara dalam penyelenggara Pemilu.⁴⁴⁷

Sementara yurisdiksi lainnya merupakan atribusi kewenangan yang bersumber dari undang-undang, sehingga lebih memungkinkan untuk didesain ulang melalui perubahan Undang-Undang Pemilu maupun Undang-Undang Pilkada. Terkait hal itu, desain pengadilan khusus Pemilu yang hendak ditawarkan ini berada dalam ranah pembenahan terhadap

444 Harun, 2016, hlm. 21the authority in the settlement of election dispute which is distributed to many agencies is also demanding simplification. The fact requires that there must be reconstruction on the settlement of all kinds of legal problems in election, including the dispute over local election results. Related to this, one of the proposals offered through this paper is the simplification of settlement system and the courts involved in the settlement of disputes. Where, for the settlement of disputed election results remain under the authority of the Constitutional Court, while the settlement of election disputes, local election disputes and disputes over the results of local election are handled by a special election court. The role of the election court referred to will be run by the Election Supervisory Body which will transform into a special election court.

445 Santoso, 2006, hlm. 43.

446 Fajar, 2009, hlm. 10.

447 Safi', 2011, hlm. 5.

penentuan kewenangan mengadili sengketa dan pelanggaran Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada.⁴⁴⁸ Sehingga, Mahkamah Pemilu memiliki kewenangan absolut terhadap kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh Pengadilan Umum ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara sebelumnya. Kesimpulannya, Mahkamah Pemilu ini akan menjalankan kewenangan yang sifatnya koneksitas di antara kedua pengadilan tersebut.⁴⁴⁹

Meninjau kaitannya dengan fungsi Bawaslu terhadap penyelesaian permasalahan dan sengketa Pemilu, yang menempatkan Bawaslu sebagai lembaga dengan tugas utama melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu dan Pilkada. Hal itu tentu sangat logis karena keduanya dijalankan tanpa mekanisme dan iklim pengawasan yang bebas dan mandiri akan menjadi ajang kontestasi yang dipenuhi kecurangan. Sehingga Pemilu dan Pilkada akan terlaksana secara tidak jujur dan adil. Keberadaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga yang ditunjuk secara resmi untuk mengawasi berlangsungnya berbagai tahapan Pemilu diharapkan dapat mendorong pelaksanaan tahapan Pemilu berjalan dengan baik. Tetapi dalam pelaksanaan tugasnya terlihat dengan jelas keberadaan lembaga pengawas Pemilu pada umumnya belum ideal sebagaimana yang diharapkan.⁴⁵⁰

Persoalan utama pengawasan Pemilu adalah penegakan hukum namun walaupun secara resmi ditunjuk undang-undang, akan tetapi secara kelembagaan Bawaslu dan Panwaslu sering kali ditempatkan dalam posisi serba dilematis. Di satu sisi, ekspektasi masyarakat sangat besar terhadap peran lembaga ini dalam mengawal berbagai tahapan Pemilu. Namun, di sisi lain, keterbatasan kewenangan yang dimiliki membuat lembaga pengawas tidak dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Selain itu, masyarakat juga harus memahami bahwa Bawaslu ataupun Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) bukanlah penyidik seperti polisi atau jaksa, maka ketika terjadi pelanggaran atau tindak pidana Pemilu, lembaga ini hanya bisa melaporkan dan memberi rekomendasi semata.⁴⁵¹

448 Fahmi, 2011, hlm. 68.

449 Fahmi, 2011, hlm. 62.

450 Wicaksono & Ayutama, 2015, hlm. 10Regent, and Mayor (hereinafter called local election.

451 Diar Fauzi, 2018, hlm. 12.

Gagasan untuk menjadikan Bawaslu sebagai lembaga yang berwenang untuk menegakkan hukum Pemilu yang lebih efektif bukan merupakan hal yang mustahil. Hal ini dikarenakan adanya perubahan fungsi Bawaslu yang mulanya hanya bertugas untuk menjadi pengawas pelaksanaan Pemilu menjadi memiliki kewenangan *quasi judicial* dalam sengketa administrasi Pemilu dan tindak pidana Pemilu.⁴⁵² Utamanya, Bawaslu tidak lagi di tempatkan sebagai lembaga yang memiliki tugas utama melakukan pengawasan, melainkan menegakkan hukum Pemilu untuk terwujudnya keadilan Pemilu.⁴⁵³ Rekonstruksi model Bawaslu ke depannya adalah dengan penerapan pengawasan serta pengadil dalam sidang pelanggaran. Dengan bertransformasi bersama masyarakat menjadi pengawas yang mempunyai tugas mencegah pelanggaran beserta melaporkan pelanggaran Pemilu terhadap Mahkamah Pemilu.⁴⁵⁴

Oleh sebab itu, dengan sistematika dan struktur yang efektif terkait dengan pembentukan Mahkamah Pemilu akan menghilangkan putusan yang tumpang tindih antara yang satu dengan lainnya. Hal ini sangat fundamental karena berdampak langsung terhadap KPU yang dihadapkan dengan putusan-putusan dari beberapa lembaga yang berbeda namun dengan objek kasus yang sama. Hal ini lahir dari putusan MA, MK, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan Bawaslu. Dampak negatifnya adalah tidak efektifnya eksekusi yang mumpuni dari KPU terhadap sengketa yang diselesaikan.

Berdasarkan pemaparan pentingnya inisiasi pembentukan Mahkamah Pemilu dan menjawab dinamika sistematika tata kerja Bawaslu beserta kondisi putusan pengadilan yang berbeda. Maka perlu menyatukan arah kanalisasi antara pihak yang haknya terlanggar yang berperan sebagai para pencari keadilan Pemilu. Inisiasi yang berlatar belakang sebagai *ius constituendum* di saat adanya perubahan UU Pemilu.⁴⁵⁵ Formulasi Mahkamah Pemilu di harapkan dapat menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus pelanggaran, kasus, atau sengketa yang menjadi kompetensi absolut peradilan. Pertama, terhadap pelanggaran administrasi Pemilu dengan potensi didiskualifikasinya bagi para pelanggarnya. Kedua, sengketa proses Pemilu yang rawan terjadi pelanggaran, termasuk kepada

452 Minan, 2019, hlm. 300.; Lihat juga penjelasan Riwanto dkk., 2019, hlm. 297.

453 Edward Siregar, 2018, hlm. 99.

454 Edward Siregar, 2018, hlm. 101.

455 Ayuni, 2018, hlm. 8.

peserta Pemilu akibat dari hasil dan keputusan berita acara KPU. Ketiga, berwenang mengadili tindak pidana Pemilu. Dan yang terakhir mengadili sengketa hasil Pemilu.⁴⁵⁶

Dengan demikian, melalui terbentuknya Mahkamah Pemilu dapat dijadikan pusat penyelesaian masalah hukum Pemilu dan sengketa Pemilu beserta pelanggaran etik penyelenggara Pemilu. Sehingga dengan memusatkan penyelesaian di bawah satu atap Mahkamah Pemilu kekhawatiran terhadap inefisiensi dan disharmoni putusan pengadilan dalam permasalahan Pemilu yang sering terjadi dapat di hindari.⁴⁵⁷ Yang mana, dengan desain empat ruang majelis khusus yang terdiri dari, majelis khusus pelanggaran administrasi Pemilu, sengketa proses Pemilu, tindak pidana Pemilu, dan yang terakhir sengketa hasil Pemilu. Sebagaimana penggolongan tersebut diharapkan dapat terakomodasi antara satu dengan yang lainnya untuk mewakili seluruh sengketa Pemilu dari para pencari keadilan dengan efektif dan efisien.⁴⁵⁸

4.5. Pemberian Kewenangan Pengaduan Konstitusional pada Mahkamah Konstitusi

Salah satu agenda utama dari reformasi konstitusi di Indonesia yang dilangsungkan sejak tahun 1999 hingga 2002 adalah memperkuat perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia. Hasil amandemen konstitusi telah memasukkan bab khusus mengenai jaminan konstitusional atas hak-hak dasar dan kebebasan yang diadopsi dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan berbagai perjanjian internasional.

456 Arrsa 2014, hlm. 14.

457 N. Huda & Nasef, 2017, hlm. 36.

458 Harun, 2016, hlm. 13the authority in the settlement of election dispute which is distributed to many agencies is also demanding simplification. The fact requires that there must be reconstruction on the settlement of all kinds of legal problems in election, including the dispute over local election results. Related to this, one of the proposals offered through this paper is the simplification of settlement system and the courts involved in the settlement of disputes. Where, for the settlement of disputed election results remain under the authority of the Constitutional Court, while the settlement of election disputes, local election disputes and disputes over the results of local election are handled by a special election court. The role of the election court referred to will be run by the Election Supervisory Body which will transform into a special election court.

Upaya untuk menegakkan hak asasi manusia tersebut dilakukan dengan membentuk beberapa lembaga negara, termasuk MK sebagai pengadilan yang terpisah dan independen dari MA. MK kemudian diberikan beberapa kewenangan konstitusional, yaitu meninjau konstitusionalitas hukum; memutuskan perselisihan mengenai otoritas lembaga negara yang kekuasaannya berasal dari konstitusi; memutuskan hal-hal tentang pembubaran partai politik; memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum; serta kewajiban untuk memutuskan masalah hukum terkait proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dari sekian banyak sengketa yang ditangani MK, mekanisme peninjauan konstitusionalitas undang-undang menjadi upaya hukum paling sering digunakan oleh pencari keadilan untuk melindungi hak-hak dasar mereka.⁴⁵⁹ Melalui mekanisme ini, legalitas sebagian atau keseluruhan undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dapat dibatalkan oleh MK.

Meski demikian, mekanisme peninjauan konstitusi pada MK hanya terbatas pada hukum nasional, bukan jenis hukum atau keputusan lainnya. Dari perspektif pemerintahan konstitusional, diyakini bahwa yurisdiksi MK saat ini tidak dapat secara optimal melindungi hak-hak dasar warganya.⁴⁶⁰ Tidak ada mekanisme langsung yang tersedia untuk Pengadilan ketika warga negara merasa hak-hak dasar mereka telah dilanggar oleh keputusan, kebijakan atau tindakan yang dibuat oleh otoritas publik atau lembaga negara.⁴⁶¹

Pengaduan konstitusional memberikan salah satu kekuatan utama pengadilan konstitusional untuk melindungi hak-hak dasar warga negara. Hal tersebut dapat didefinisikan sebagai pengaduan ke pengadilan konstitusional, yang diajukan oleh individu yang merasa hak fundamental atau konstitusionalnya dilanggar oleh otoritas publik.⁴⁶²

Di Indonesia, MK tidak memiliki kekuatan untuk memeriksa kasus-kasus pengaduan konstitusional. Namun, dalam rancangan amandemen konstitusi, Komisi Konstitusi mengusulkan mekanisme pengaduan

459 (*Perkara | Mahkamah Konstitusi RI*, t.t.)

460 Faiz, 2016, hlm. 103.

461 Faiz, 2016, hlm. 104.

462 Comella, 2003, hlm. 710

konstitusional kepada MPR,⁴⁶³ yang menyarankan agar Mahkamah Konstitusi memiliki kekuasaan untuk memeriksa kasus-kasus pengaduan konstitusional. I Dewa Gede Palguna, Hakim Mahkamah Konstitusi Indonesia yang terlibat dalam amandemen Konstitusi, mengatakan bahwa tidak ada diskusi lebih lanjut di MPR tentang masalah ini. MPR pada saat itu tidak menindaklanjuti usulan Komisi Konstitusi,⁴⁶⁴ pun tidak ada penjelasan yang jelas mengapa MPR menolak gagasan ini.⁴⁶⁵

Namun demikian, ada beberapa kemungkinan alasan untuk menjelaskan pendirian MPR. Pertama, MPR menganggap bahwa memperkenalkan mekanisme pengaduan konstitusional, dengan tujuan untuk menantang tindakan dan keputusan pemerintah, akan mengurangi otoritas pejabat negara dan otoritas publik untuk bertindak dan membuat keputusan, atau membuat kebijakan.⁴⁶⁶ Kedua, MPR juga percaya bahwa MK akan dibebani dengan terlalu banyak kasus jika memiliki kewenangan untuk memeriksa kasus-kasus pengaduan konstitusional, dibandingkan dengan negara-negara lain dengan mekanisme yang sama. Ketiga, MPR prihatin bahwa memberikan kekuatan pengaduan konstitusional ke MK akan menyebabkan potensi konflik yurisdiksi dengan pengadilan lain, khususnya MA.⁴⁶⁷

Sekarang, hampir tujuh belas tahun setelah pembentukan Mahkamah Konstitusi, sehingga alasan-alasan MPR dalam menolak pengaduan konstitusional tidak lagi relevan. Mekanisme pengaduan konstitusional dapat diadopsi dalam sistem adjudikasi konstitusional di Indonesia yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip konstitusionalisme dan menempatkan Konstitusi sebagai hukum tertinggi negara.⁴⁶⁸

463 Komisi Konstitusi adalah badan ad hoc yang dibentuk oleh MPR untuk melakukan studi dan memberikan rekomendasi pada amandemen Konstitusi 1945. Komisi ini terdiri dari para ahli yang diketuai oleh Profesor Sri Soemantri dan didukung oleh Albert Hasibuan (Wakil Ketua I), Isaac Latuconsina (Wakil Ketua II), Sri Adiningsih (Sekretaris), dan DR. N.E. Fatima (Wakil Sekretaris). Sayangnya, rekomendasi yang diajukan oleh Komisi Konstitusi kepada MPR tidak mengikat. Zoelva, 2012, hlm. 53.

464 Faiz, 2016, hlm. 109.

465 Faiz, 2016, hlm. 109.

466 Faiz, 2016, hlm. 110.

467 Faiz, 2016, hlm. 110.

468 Pasal 1 ayat (2) Konstitusi Indonesia menyatakan, "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Konstitusi." Selain itu, Pasal 1 ayat (3) menyatakan, "Negara Indonesia adalah negara hukum."

Dalam mewujudkan prinsip-prinsip tersebut, Indonesia telah berkomitmen untuk menerapkan sistem pemerintahan konstitusional. Salah satu elemen utama yang berasal dari sistem pemerintahan konstitusional adalah perlindungan hak-hak dasar warga negara, sebagaimana secara eksplisit tercantum dalam Bab XA dari undang-undang hak konstitusional dalam Konstitusi Indonesia.⁴⁶⁹ Namun, dimasukkannya hak-hak dasar yang dijamin dalam Konstitusi tentunya tidak cukup. Dibutuhkan mekanisme yang dapat diandalkan untuk melindungi, mematuhi, dan menegakkan hak-hak tersebut.

Terlebih, ide dasar pembentukan Mahkamah Konstitusi didorong oleh adanya keinginan yang kuat untuk merealisasikan gagasan tentang negara hukum (*rule of law*) dan demokrasi, yakni dengan menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Menurut paham negara hukum, hukumlah yang mengatur pemerintahan (*law governs the government*). Oleh sebab itu, warga negara harus diberi sarana dan metode untuk mempersoalkan secara hukum setiap tindakan pemerintah dalam arti luas, yaitu baik tindakan pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudisial.

Lebih jelasnya, Barry M. Hager menyatakan:

*“If the legislature passes a law, it must be possible for a citizen to challenge the constitutionality of that law; If the executive takes an action, it must be possible for a citizen to challenge that action in terms of its legality or constitutionality; If the judiciary takes an action, it must be possible for a citizen to appeal that action; if appeals are fully exhausted to highest judicial level, there must some mechanisms for seeking a new law that would override the existing law, as interpreted and enforced by the courts.”*⁴⁷⁰

Sedangkan dalam kaitannya dengan demokrasi adalah bahwa hanya demokrasilah hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar

469 Pasal 28 hingga 28J UUD NRI Tahun 1945.

470 Secara sederhana dapat diartikan sebagai berikut, hlm. “Jika legislatif mengeluarkan undang-undang, harus ada kemungkinan bagi warga negara untuk menguji konstitusionalitas undang-undang itu; Jika eksekutif mengambil tindakan, haruslah mungkin bagi warga negara untuk menguji tindakan itu dalam hal legalitas atau konstitusionalitasnya; Jika pengadilan mengambil tindakan, warga negara harus mengajukan banding atas tindakan tersebut; jika banding sepenuhnya habis ke tingkat peradilan tertinggi, harus ada beberapa mekanisme untuk mencari hukum baru yang akan menggantikan hukum yang ada, sebagaimana ditafsirkan dan ditegakkan oleh pengadilan.” Hager, 2000, hlm. 40–46.

manusia mendapatkan perlindungan, sebagaimana dikatakan oleh Mauro Cappelletti; *“only in democratic systems of government do human rights have a chance of being respected”*.⁴⁷¹

Sehingga, dalam hal ini Dannemann menyarankan bahwa pengaduan konstitusional memiliki beberapa karakteristik yang ditentukan oleh empat faktor:⁴⁷²

1. Ketersediaan pemulihan hukum terhadap pelanggaran hak-hak konstitusional;
2. Adanya proses terpisah yang hanya meneliti masalah konstitusional suatu tindakan, bukan masalah hukum lainnya;
3. Dapat diajukan oleh individu yang secara langsung dipengaruhi dan terdampak oleh tindakan itu; dan
4. Pengadilan yang memutuskan pengaduan konstitusional memiliki kekuatan untuk mengembalikan hak-hak korban.

Pengaduan konstitusional hanya dapat diterima oleh pengadilan konstitusional jika semua upaya hukum yang ada telah dilakukan atau dihabiskan melalui proses peradilan. Selain itu, semua kemungkinan untuk memperbaiki atau mencegah pelanggaran terhadap konstitusi harus digunakan. Persyaratan ini juga diidentifikasi sebagai subsidiaritas pengaduan konstitusional.⁴⁷³

Di beberapa negara, pengaduan konstitusional dapat diarahkan pada tindakan otoritas publik, konstitusionalitas undang-undang, atau keputusan pengadilan.⁴⁷⁴ Pengadilan konstitusi hanya memeriksa kesesuaian tindakan terhadap Konstitusi, sementara penilaian masalah hukum dan fakta lainnya tetap menjadi kewenangan pengadilan biasa. Selama tidak ada pelanggaran terhadap hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional, pengadilan konstitusional terikat oleh keputusan-keputusan pengadilan

471 Bahwa hanya dalam sistem pemerintahan yang demokratis, hak asasi manusia memiliki peluang untuk dihormati. Cappelletti, 1968, hlm. 119.

472 Dannemann, 1994, hlm. 142.

473 Faiz, 2016, hlm. 106.

474 Pengaduan konstitusional terhadap putusan pengadilan biasa tidak dimaksudkan untuk meninjau kembali putusan secara keseluruhan, tetapi untuk memeriksa apakah pengadilan telah melanggar hukum konstitusional. Ketika ada fakta mengenai adanya kesalahan dalam proses, temuan, interpretasi atau penerapan hukum dalam kasus-kasus individual, itu tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional. Faiz, 2016, hlm. 107.

biasa.⁴⁷⁵

Sebuah studi yang dilakukan oleh Komisi Venesia pada 2010 tentang efisiensi prosedur pengaduan individu di lebih dari lima puluh negara menyimpulkan bahwa ada dua jenis akses individu, yaitu:

1. Pengaduan konstitusional normatif yang memungkinkan individu untuk mengajukan pengaduan pada pelanggaran hak-hak dasar yang didasarkan pada inkonstitusionalitas suatu undang-undang; dan
2. Pengaduan konstitusional penuh yang memungkinkan individu untuk mengajukan pengaduan pelanggaran hak-hak dasar tidak hanya berdasarkan pada inkonstitusionalitas hukum, tetapi juga keputusan inkonstitusional yang dibuat oleh pengadilan biasa lainnya dan MA.⁴⁷⁶

Saat ini, Indonesia hanya memberikan perlindungan terbatas bagi warga negara yang merasa hak-hak dasar mereka telah dilanggar. Hanya Mahkamah Konstitusi yang dapat secara langsung memeriksa kasus pelanggaran hak konstitusional perorangan, namun terbatas pada meninjau konstitusionalitas undang-undang.

Mengingat bahwa pelanggaran terhadap hak konstitusional tidak hanya terjadi karena substansi hukum nasional, tetapi juga karena tindakan atau keputusan yang diambil oleh otoritas publik atau lembaga negara, tidak adanya mekanisme konstitusional yang dapat melindungi hak konstitusional warga negara Indonesia sama saja untuk meniadakan elemen penting dalam menerapkan sistem pemerintahan konstitusional.⁴⁷⁷

Sehingga, mengadopsi mekanisme pengaduan konstitusional sangat penting untuk memperkuat implementasi sistem pemerintahan konstitusional. Hal ini menjadi penting, khususnya dalam memberikan perlindungan penuh terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

Perlunya membangun mekanisme pengaduan konstitusional di Indonesia juga dapat dilihat dalam banyak kasus yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi yang memiliki karakteristik serupa dengan kasus

475 I. Palguna & Gede, 2011, hlm. 1.

476 Faiz, 2016, hlm. 107.

477 I. D. G. Palguna, 2006, hlm. 132.

pengaduan konstitusional.⁴⁷⁸ Panitera juga sering kali menolak sebagian besar kasus tersebut karena permohonannya dinilai berada di luar yurisdiksi MK.⁴⁷⁹ Namun, ada juga beberapa kasus yang diperiksa oleh hakim konstitusi melalui persidangan, meskipun kasus-kasus ini, pada dasarnya, merupakan kasus pengaduan konstitusional.⁴⁸⁰ Praktik ini sering terjadi ketika para pemohon memodifikasi permohonan pengaduan konstitusional sehingga menjadi kasus peninjauan konstitusi atau perselisihan antar lembaga negara. Kasus-kasus ini dapat dikategorikan sebagai ‘pengaduan pseudokonstitusional’.⁴⁸¹

Tidak adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara atau kasus pengaduan konstitusional, selama ini telah mengakibatkan banyak permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, yang secara substantif merupakan kasus pengaduan konstitusional, diputuskan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena MK tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya.⁴⁸² Sehingga, terhadap kasus-kasus serupa itu, hingga saat ini tidak ada jalan

478 Pengajuan yang diterima oleh Panitera Pengadilan pada tahun 2005 atau dua tahun setelah pembentukan Pengadilan menunjukkan bahwa setidaknya ada 48 petisi yang memiliki karakteristik yang sama dari kasus pengaduan konstitusional. Jumlah ini setara dengan tiga kali permohonan peninjauan kembali di tahun yang sama. Dalam perkembangannya, ada sekitar 106 petisi mengenai aplikasi pengaduan konstitusional pada tahun 2010. Faiz, 2016, hlm. 111.

479 Dalam konteks ini, Palguna menyarankan beberapa contoh kasus, seperti Perkara Nomor 016/PUU-I/2003 tentang pembatalan keputusan Mahkamah Agung tentang Peninjauan Kembali (Peninjauan Kembali); Perkara Nomor 007/PUU-IV/2006 tentang ketidakpastian proses pengadilan di pengadilan biasa dan dugaan suap; Perkara Nomor 030/PUU-IV/2006 tentang kewenangan menerbitkan izin penyiaran; dan Perkara Nomor 1/SKLN-VI/2008 tentang temuan pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah. I. Palguna & Gede, 2011, hlm 4.

480 Beberapa perkara yang mendapat perhatian luas yang diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi antara lain, hlm. Perkara Nomor 016/PUU-I/2003 (permohonan pembatalan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung), Perkara Nomor 061/PUU-II/2004 (permohonan pembatalan dua Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung yang saling bertentangan), Perkara Nomor 004/PUU-III/2005 (dugaan adanya unsur penyuapan dalam putusan Mahkamah Agung), Perkara Nomor 013/PUU-III/2005 (penyimpangan penerapan norma undang-undang), Perkara Nomor 018/PUU-III/2005 (penafsiran yang keliru dalam penerapan undang-undang), Perkara Nomor 025/PUU-III/2006 (dua putusan Mahkamah Agung yang saling bertentangan), Perkara Nomor 007/PUU-IV/2006 (ketidakpastian penanganan perkara di peradilan umum dan dugaan adanya unsur penyuapan), Perkara Nomor 030/PUU-IV/2006 (kewenangan mengeluarkan izin penyiaran), Perkara Nomor 20/PUU-V/2007 (pembuatan kontrak kerjasama pertambangan yang tidak melibatkan persetujuan DPR), Perkara Nomor 026/PUU-V/2007 (sengketa tentang pemenang pemilihan kepala daerah), dan Perkara Nomor 133/PUUVII/2009 (kriminalisasi pimpinan KPK), dan lain-lain.

481 Faiz, 2016, hlm. 113.

482 I. D. G. Palguna, 2006, hlm. 133.

hukum (*judicial remedy*) untuk menyelesaikannya karena tidak ada satu lembaga peradilan pun yang oleh undang-undang dasar maupun undang-undang secara tegas diberi kewenangan untuk mengadili dan memutus perkara demikian.

Akibatnya, banyak argumen hukum yang dibangun oleh para pemohon menggunakan kasus-kasus konkret, sedangkan doktrin yang dipegang oleh Mahkamah Konstitusi dalam mengkaji konstusionalitas undang-undang adalah abstrak.

Salah satu kasus yang menarik untuk dilihat yaitu mengenai penerbitan Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga Menteri tentang Pembubaran Ahmadiyah. Bahkan Jaksa Agung Hendarman Supandji saat itu mengatakan bahwa jika ada keberatan dengan SKB tersebut, dipersilahkan menggugat ke MK. Padahal dari sudut konstitusi MK sama sekali tidak mempunyai kewenangan untuk menilai SKB tersebut. Sehingga dalam hal ini tidak ada kewenangan MK untuk menguji sebuah SKB.⁴⁸³

Selain itu, kasus pengujian Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang pengujiannya diminta oleh Pollycarpus Budihari Priyanto, yang juga dapat dikategorikan sebagai pengaduan konstusional. Pollycarpus merasa hak konstusionalnya dilanggar karena berdasar putusan peninjauan kembali (PK), dia yang telah dibebaskan dalam putusan kasasi, kembali dijatuhi hukuman oleh MA. Pollycarpus mendalilkan bahwa pengajuan PK oleh kejaksaan atau vonis MA adalah melanggar hak konstusionalnya, sebab menurut Pasal 263 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) bahwa PK hanya diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya.⁴⁸⁴

Tetapi karena MA menggunakan Pasal 23 Ayat (1) KUHAP sebagai dasar membolehkan jaksa mengajukan PK, maka Pollycarpus mengajukan permohonan *judicial review* kepada MK agar isi UU No.4 Tahun 2004 dinyatakan inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.⁴⁸⁵ Padahal meskipun permohonan itu dikabulkan dan Pasal 23 Ayat (1) UU No.4 Tahun 2004 itu dibatalkan oleh MK, tetaplah tidak akan ada pengaruhnya bagi hukuman yang harus dijalani oleh Pollycarpus.

483 Asmono, 2011, hlm. 204.

484 Asmono, 2011, hlm. 205.

485 Asmono, 2011, hlm. 204.

Artinya dia harus tetap menjalani hukuman seperti putusan PK dari MA. Seperti diketahui, putusan MK tentang *judicial review* tidak dapat berlaku surut, terlebih untuk membatalkan putusan MA. Oleh sebab itu, pada kasus kerugian konstitusional yang dirasakan oleh Pollycarpus lebih tepat diselesaikan melalui pengaduan konstitusional.⁴⁸⁶

Pembentukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sesungguhnya juga dilandasi oleh dasar pemikiran yang sama, dalam pengertian bahwa diintroduksinya lembaga negara baru yang bernama Mahkamah Konstitusi (MK) pada perubahan ketiga. Sehingga pengertian perubahan ketiga di sini harus dimaknai sebagai “perubahan tahap ketiga” karena sesungguhnya perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 merupakan satu rangkaian, hanya saja pelaksanaannya dilakukan secara bertahap.⁴⁸⁷

Artinya, pendekatan yang dilakukan dalam melakukan perubahan dimaksud adalah bersifat holistik dan sistemik, bukan parsial, yaitu dengan memandang UUD 1945 sebagai sebuah sistem.⁴⁸⁸ UUD NRI Tahun 1945 sangat berhubungan erat dengan gagasan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis dan sekaligus sebagai negara demokrasi yang berdasar atas hukum. Sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, yang salah satu ciri pentingnya adalah dijaminnya perlindungan dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara.

Artinya, jika hak-hak konstitusional warga negara tersebut terlanggar, konstitusi telah menyediakan jalan hukum terhadapnya yaitu melalui proses peradilan konstitusional di MK. Hanya saja, dalam sistem yang berlaku saat ini, jalan hukum yang tersedia bagi warga negara untuk mempertahankan hak-hak konstitusionalnya melalui proses peradilan konstitusional di MK hanyalah mekanisme pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar (melalui Pasal 24C ayat (1) jo. Pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi).

Dengan kata lain, sistem yang berlaku saat ini seolah-olah mengasumsikan bahwa pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara itu hanya terjadi karena pembentuk undang-undang (Dewan

486 Asmono, 2011, hlm. 205.

487 I. D. G. Palguna, 2006, hlm. 134.

488 I. D. G. Palguna, 2006, hlm. 134.

Perwakilan Rakyat bersama Presiden) membuat undang-undang yang ternyata telah melanggar hak-hak konstitusional warga negara.⁴⁸⁹ Padahal, seperti telah diuraikan di atas, pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional itu juga terjadi, bahkan lebih banyak, karena tindakan atau kelalaian pejabat publik, yang di negara-negara lain jalan hukumnya diberikan melalui mekanisme pengaduan konstitusional.

Sementara itu, dengan mempertimbangkan perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat pasca gerakan reformasi yang kemudian diikuti oleh perubahan UUD NRI Tahun 1945, dapat diperkirakan bahwa kasus-kasus demikian akan makin banyak bermunculan pada masa-masa yang akan datang.⁴⁹⁰ Sehingga, jika terhadap pengaduan konstitusional tetap tidak ada jalan hukum bagi penyelesaiannya, maka keadaan seperti itu jelas mengurangi implementasi cita negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (2) UUD 1945, yang justru merupakan gagasan pokok yang mendasari seluruh substansi perubahan UUD 1945.⁴⁹¹

Dengan demikian, jika Indonesia memiliki komitmen kuat untuk menerapkan prinsip-prinsip konstitusionalitas, mekanisme pengaduan konstitusional sangat tepat untuk melindungi hak-hak dasar dan kebebasan yang dijamin oleh Konstitusi. Sehingga cara paling ideal untuk mengadopsi pengaduan konstitusional adalah dengan mengubah konstitusi dengan secara eksplisit menambahkan mekanisme pengaduan konstitusional sebagai salah satu yurisdiksi Mahkamah Konstitusi. Dengan cara ini, legitimasi konstitusional dan politik akan dicapai dengan memberikan mekanisme pengaduan konstitusional tempat tertinggi dalam sistem konstitusi di Indonesia.

4.6. Perbandingan Praktik Penyelenggaraan dengan Negara Lain

4.6.1. Potret Konsep Dewan Perwakilan Daerah di Beberapa Negara

DPD lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan praktik penyelenggaraan Negara yang tersentralisasi yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru yang secara

489 I. D. G. Palguna, 2006, hlm. 135.

490 I. D. G. Palguna, 2006, hlm. 135.

491 I. D. G. Palguna, 2006, hlm. 135.

signifikan menyebabkan akumulasi kekecewaan yang memuncak di tataran daerah hingga pusat. Tak heran, hal tersebut juga merupakan indikasi kuat dari kegagalan pemerintah pusat dalam mengelola daerah sebagai basis pembentukan bangsa ini.⁴⁹² Dalam praktiknya, keberadaan DPD dimaksudkan untuk memperkuat ikatan regional di dalam NKRI dan memperkuat persatuan nasional semua wilayah. Lebih dari itu, DPD bertujuan untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional yang berkaitan dengan Negara dan Daerah serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan regional secara harmonis dan seimbang.⁴⁹³

Konsep negara kesatuan diatur sesuai dengan prinsip desentralisasi. Di satu sisi, desentralisasi di negara kesatuan melahirkan konsep yang disebut otonomi daerah, pemberian otonomi daerah ke wilayah terluas diarahkan untuk mempercepat realisasi kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat. Namun pada kenyataannya, apa yang terjadi setelah DPD dibentuk dan yang diresmikan pada tahun 2004 adalah bahwa tidak ada kewenangan yang signifikan yang dapat membagi peran DPR dalam setiap kebijakan, seperti yang terlihat dari kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI—khususnya dalam Pasal 28D.⁴⁹⁴

Dalam pasal tersebut, jelas bahwa konstitusi sangat membatasi kewenangan DPD, sehingga dapat dikatakan bahwa konstitusi memperlakukan DPD seperti singa tanpa gigi. Dalam hal ini, wewenang DPD hanya berkisar pada usulan dalam RUU, yang khusus hanya menyangkut masalah otonomi daerah. Praktisnya, kewenangan DPD yang menyangkut masalah otonomi daerah itupun hanya berwujud wewenang untuk memberikan pertimbangan, hal ini semakin menampakkan kelemahan fungsi DPD.⁴⁹⁵ Sebaliknya, kewenangan yang didapat oleh DPR sangat kuat. Ironisnya, hal tersebut berbeda dengan sistem bikameral di negara-

492 Tukan & Alw, 2018, hlm. 12.

493 Tukan & Alw, 2018, hlm. 10.

494 Manan, 2017, hlm. 6.

495 Laksono & Agustine, 2017, hlm. 18 in order to uphold the Constitution, efforts are required to reconstruct the design of the general election, particularly so that elections are conducted in accordance with Decision No. 14/PUU-XI/2013 as a representation of the spirit and the will of the 1945 Constitution. Essentially, the current norm regarding the implementation of general elections following the election of members of the representative institution is not consistent with the stipulations in Article 22E Paragraph (1).

negara demokratis yang mengadopsi sistem presidensial seperti dua kamar (bikameral) yang dianut oleh konstitusi Amerika Serikat yang mengatur senat dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang sama kuatnya.⁴⁹⁶

Lebih lanjut, UUD NRI Tahun 1945 menegaskan fungsi, tugas, dan wewenang DPD sebagai lembaga negara (organ negara utama) dalam bidang perundang-undangan yang berbatasan dengan DPR. Dengan demikian, keberadaan DPD memiliki urgensi tinggi dalam sistem konstitusi di Indonesia. Jika dilihat dari administrasi negara, DPD juga hadir untuk memperkuat sistem parlementer dalam proses legislasi. Secara normatif, keberadaan DPD dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.⁴⁹⁷ Namun, jarang disebutkan bahwa tugas, fungsi dan wewenang DPD menurut UU Nomor 22 Tahun 2003 hanya berada di bawah DPR. Munculnya gagasan kamar kedua (bikameral) didasarkan pada keinginan untuk menyediakan ruang untuk *checks and balances* dan secara kreatif melengkapi kedua lembaga parlemen. Sekilas, sistem yang diterapkan oleh Indonesia tampak ingin sejalan dengan model representatif dari dua kamar murni (sistem bikameralisme kuat) seperti di Amerika dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat atau Dewan Negara dan Dewan Rakyat di Malaysia. Jika demikian—dalam praktiknya—seharusnya DPD memiliki hak legislatif, pengawasan dan anggaran yang cukup kuat sebagai kolega DPR.⁴⁹⁸

Secara historis, DPD lahir dalam ketatanegaraan Indonesia sejatinya sebagai respons untuk menjalankan sistem *checks and balances* yang ideal dalam proses legislasi. Namun sebaliknya, rumusan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen yang ada saat ini tidak dapat disebut bikameral sama sekali karena lemahnya fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD,¹² padahal apabila berbicara mengenai fungsi lembaga perwakilan dalam suatu negara demokratis maka fungsi yang paling utama adalah fungsi pembentukan undang-undang (fungsi legislasi), sebab mandat yang didapat dari rakyat yang memilih membuat suatu lembaga perwakilan disertai tanggungjawab untuk mengatur di wilayah-wilayah publik.⁴⁹⁹ Selaras dengan itu, dapat

496 Satrio, 2015, hlm. 25.

497 Wasahua, 2020, hlm. 32 it is not comparable with its authority. The position of the Indonesian Regional Representative Board (DPD RI).

498 Tinambunan & Prasetyo, 2019, hlm. 12.

499 Hidayat, 2015, hlm. 14.

dipahami bahwa dalam penerapannya DPD belum mampu mengakomodasi penyelenggaraan sistem tersebut dengan ideal. Oleh sebabnya, melalui sub-bab ini, akan membahas mengenai gambaran konsep DPD yang dijalankan oleh beberapa negara seperti Amerika Serikat, Jerman, India hingga Malaysia yang dikemas dalam sebuah rangkuman gagasan mengenai ide untuk mengadopsi dan mengadaptasi beberapa konsep tersebut ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sejauh ini, sama seperti Indonesia, Amerika Serikat juga merupakan negara yang menerapkan sistem bikameral.⁵⁰⁰ Praktisnya, sebagaimana yang telah diuraikan, dapat dipahami bahwa bikameral merupakan sistem parlemen dua kamar. Di Amerika Serikat, dua kamar tersebut terdiri atas *House of Representatives* yang berfungsi selayaknya DPR yakni sebagai perwakilan seluruh rakyat, dan *Senate* yang berfungsi selayaknya DPD yakni sebagai perwakilan di negara bagian. Secara normatif, pengaturan terkait sistem parlemen tersebut termaktub di dalam *Article 1 Section 1* Konstitusi Amerika Serikat. Di sisi lain, gabungan antara *Senate* dan *House of Representatives* dikenal dengan istilah *Congress*, dalam praktiknya antara keduanya memiliki hak suara dan kedudukan yang seimbang di mana diiringi dengan pembatasan kewenangan yang diamanatkan oleh Konstitusi.⁵⁰¹ Lebih lanjut, sebagaimana ketentuan yang diamanatkan di dalam *Article II Section II* Konstitusi Amerika Serikat, pada dasarnya menyebutkan beberapa kewenangan yang diemban oleh *Senate* selaku lembaga perwakilan di tataran regional (negara bagian) di antaranya, *Senate* memiliki wewenang untuk melegitimasi calon hakim, petugas kabinet serta duta besar yang dipilih oleh presiden. Selajutnya, kewenangan lain yang dimiliki *Senate* yaitu wewenang untuk melegitimasi setiap perjanjian dengan negara lain yang dibuat oleh presiden, dalam hal ini dibutuhkan persetujuan dua per tiga anggota *Senate* dalam *voting* (*Senate* juga berwenang mengubah perjanjian tersebut).⁵⁰²

Di samping itu, *Senate* juga berfungsi untuk menyelenggarakan seluruh proses litigasi terkait pemakzulan (*impeachment*). Uniknya, dapat dilihat bahwa terdapat penyaluran kewenangan yang merata di antara

500 Hidayat, 2015, hlm. 10.

501 Wasahua, 2020, hlm. 14 it is not comparable with its authority. The position of the Indonesian Regional Representative Board (DPD RI).

502 Wasahua, 2020, hlm. 6 it is not comparable with its authority. The position of the Indonesian Regional Representative Board (DPD RI).

House of Representatives dan *Senate* terkait kewenangan memakzulkan ini. Dalam praktiknya, sebagaimana yang diamanatkan oleh Konstitusi Amerika, *Senate* sebagaimana yang telah diuraikan berfungsi sebagai pelaksana proses pengadilan sedangkan wewenang untuk memakzulkan diberikan kepada *House of Representatives*. Artinya, antara dua lembaga ini telah mendapat porsi wewenang yang saling berkaitan, di mana mencerminkan penerapan konsep *checks and balances* yang ideal.⁵⁰³

Selanjutnya, terkait keanggotaan *Senate*, sejalan dengan apa yang diamanatkan oleh Konstitusi Amerika, pemilihan anggota *Senate* sendiri diselenggarakan melalui tiga tahap setiap tahun genap. *Senate* sendiri beranggotakan seratus di mana tiap negara bagian direpresentasikan oleh dua orang senator dengan jumlah masa jabatan yaitu selama enam tahun. Jumlah perwakilan senator tiap negara bagian yang berjumlah sama ditujukan agar negara-negara bagian tersebut memiliki kesempatan yang sama besarnya untuk memperjuangkan kepentingannya tanpa memandang perbedaan status geografis, historis, politis masing-masing negara bagian tersebut.⁵⁰⁴

Beralih ke negara selanjutnya, India. Faktanya, India merupakan sebuah negara di Asia yang mempunyai jumlah penduduk terbanyak kedua di dunia, dengan populasi lebih dari satu milyar jiwa, dan adalah negara terbesar ketujuh berdasarkan ukuran wilayah geografis dengan luas wilayah 3.287.590 km². Jumlah penduduk India tumbuh pesat sejak pertengahan 1980-an. Sama seperti Indonesia, India juga merupakan negara yang sangat heterogen yang terdiri atas beragam agama, kasta, ras dan suku. Dalam praktiknya, India juga menerapkan sistem parlemen bikameral berkamar dua, hal tersebut tercermin melalui keberadaan *Rajya Sabha* (majelis tinggi) selayaknya DPR di Indonesia dan *Lok Sabha* (majelis

503 Laksono & Agustine, 2017, hlm. 10 in order to uphold the Constitution, efforts are required to reconstruct the design of the general election, particularly so that elections are conducted in accordance with Decision No. 14/PUU-XI/2013 as a representation of the spirit and the will of the 1945 Constitution. Essentially, the current norm regarding the implementation of general elections following the election of members of the representative institution is not consistent with the stipulations in Article 22E Paragraph (1).

504 Laksono & Agustine, 2017, hlm. 12 in order to uphold the Constitution, efforts are required to reconstruct the design of the general election, particularly so that elections are conducted in accordance with Decision No. 14/PUU-XI/2013 as a representation of the spirit and the will of the 1945 Constitution. Essentially, the current norm regarding the implementation of general elections following the election of members of the representative institution is not consistent with the stipulations in Article 22E Paragraph (1).

rendah) sebagai DPD—diatur di dalam Konstitusi India Bab II Pasal 79.⁵⁰⁵

Mengenai keanggotaannya, *Rajya Sabha* diisi oleh 250 orang anggota di mana 12 di antaranya dicalonkan oleh presiden sedangkan sisanya merupakan perwakilan dari tiap-tiap negara bagian. Lebih lanjut, sama seperti masa jabatan *Senate*-nya Amerika Serikat, anggota *Rajya Sabha* menjabat selama enam tahun namun yang sedikit membedakan, sepertiga anggotanya hanya menjabat selama dua tahun. Uniknya, setiap anggota parlemen yang berbaju partai politik praktisnya dapat dilepas dari jabatannya bilamana ia melepaskan keanggotaan partai politiknya ataupun bila ia tidak didukung oleh suara partai politik yang menyokongnya. Di samping itu, sebagai badan legislatif, *Rajya Sabha* praktisnya memiliki kedudukan dan kewenangan yang sejajar dengan *Lok Sabha*—terkecuali di bidang finansial.⁵⁰⁶

Dalam praktiknya, *Rajya Sabha* berwenang untuk mengajukan rancangan undang-undang yang apabila diperoleh konsensus antara kedua kamar parlemen nantinya rancangan undang-undang tersebut dapat dijadikan hukum positif. Lebih dari itu, *Rajya Sabha* juga berwenang untuk mengevaluasi dan melegitimasi setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh *Lok Sabha*. Di satu sisi, sedikit sama dengan konsep yang diterapkan oleh *Senate* dan *House of Representatives*-nya Amerika Serikat, baik *Rajya Sabha* maupun *Lok Sabha* keduanya memiliki wewenang yang setara untuk mengajukan, mengevaluasi, menginvestigasi serta melahirkan keputusan pemakzulan (*impeachment*) terhadap presiden dan/atau wakli presiden. Lebih lanjut, kedua kamar tersebut juga berwenang untuk mencabut jabatan hakim-hakim baik dari tataran Pengadilan Tinggi hingga Mahkamah Agung.⁵⁰⁷

Negara selanjutnya yaitu Malaysia. Praktisnya, sama halnya seperti Indonesia, Malaysia juga merupakan negara yang menerapkan sistem parlemen dua kamar (bikameral) sebagaimana yang diamanatkan oleh Konstitusi Malaysia. Lebih lanjut, pada dasarnya sistem dua kamar yang diusung Malaysia tidak jauh berbeda dengan apa yang diterapkan oleh Indonesia maupun Amerika Serikat, di mana parlemen dua kamar tersebut terdiri atas *Dewan Rakyat* yang berfungsi selayaknya DPR sebagai

505 Chakim, 2019, hlm. 15.

506 Faiz, 2016, hlm. 24.

507 Tinambunan & Prasetyo, 2019, hlm. 4.

perwakilan seluruh rakyat (majelis rendah) dan *Dewan Negara* yang berfungsi selayaknya DPD sebagai perwakilan di tataran daerah (majelis tinggi). Di samping itu, Konstitusi Malaysia juga memberi kebebasan untuk kedua parlemen ini untuk saling bersinergi satu sama lain dalam upaya memaksimalkan masing-masing dari fungsi yang diemban.⁵⁰⁸

Mengenai keanggotaan, anggota Dewan Negara sendiri merupakan representasi yang dipilih oleh badan legislatif di tiap-tiap negara bagian. Selanjutnya, Dewan Negara terdiri atas 69 anggota yang mana 26 di antaranya dipilih oleh *State Legislative Assembly* sedangkan 43 sisanya dipilih oleh kepala negara. Di samping itu, Dewan Negara memiliki masa jabatan selama tiga tahun tanpa opsi dapat dipilih kembali di periode berikutnya (hal ini tertuang di dalam Konstitusi Malaysia Pasal 45 ayat (3)).⁵⁰⁹

Faktanya, terdapat tiga tujuan utama dibentuknya Dewan Negara, di antaranya: *Pertama*, untuk memfasilitasi kesempatan bagi setiap orang yang berkompeten untuk dapat melayani di bidang legislatif tanpa harus dipilih melalui proses pemilihan umum. *Kedua*, berperan sebagai kamar kedua yang berfungsi sebagai katalis untuk membantu pelaksanaan fungsi Dewan Rakyat. *Ketiga*, berperan sebagai bentuk representasi negara bagian dalam penyelenggaraan fungsi legislasi. Namun sejauh ini tampaknya perwujudan dari tiga tujuan tersebut belum dapat dicapai seutuhnya. Akan tetapi semangat untuk bersinergi di antara kedua kamar ini bisa dijadikan sebagai pijakan referensi bagi Indonesia.⁵¹⁰

508 Frensiska, 2015, hlm. 18Pilkada through representative mechanism i.e. chosen by The Regional Representatives Council, and back to utilising direct Pilkada. This changes have raised question on how Pilkada's changes and implications in general, and especially to individual candidates if it is seen through human rights perspective. Using regulatory and analytical approach, it can be concluded that the provisions concerning the minimum requirements of the amount of support for individual candidate has never changed. Reference percentage difference between the amount of support for individual candidate and candidate from political party provide more gaps burdening the individual candidate. One of philosophical foundation of the existence of individual candidate in the election is to fulfill human rights, especially the rights of citizens to participate in government. Existing gap indicates the legislators have not completely fulfill the rights of its citizens by providing equal opportunities to participate in government. Therefore, legislators should review this provision, in particular the reference percentage of the minimum amount of support for regional leaders candidates.

509 Yanti, 2018, hlm. 15.

510 Besley & Case, t.t., hlm. 27.

Lebih lanjut, mengenai fungsi legislasi, Dewan Negara tidak memiliki kedudukan yang sama dengan Dewan Rakyat. Secara konsep, peran Dewan Negara hanya sebatas kewenangan untuk membuat (kecuali rancangan undang-undang terkait fiskal dan keuangan) serta merevisi rancangan undang-undang sebelum diajukan kepada kepala negara untuk disahkan.⁵¹¹ Uniknya, Dewan Negara tidak diperkenankan untuk menolak rancangan yang diajukan oleh Dewan Rakyat—ironisnya hal ini dianggap seperti mengebiri kewenangan dan kedudukan yang seharusnya setara—disebabkan Dewan Negara hanya memiliki hak untuk menunda proses pengajuan tersebut hingga tenggat waktu terlama yakni setahun sejak hari pengajuan. Lebih lanjut, agak sedikit berbeda dengan Indonesia, rancangan undang-undang yang sudah diteruskan ke kepala negara untuk disahkan, apabila dalam kurun waktu tiga puluh hari tidak kunjung disahkan maka rancangan undang-undang tersebut akan dikirimkan kembali kepada parlemen untuk ditinjau ulang—sebaliknya di Indonesia apabila rancangan undang-undang tidak kunjung disahkan dalam kurun tiga puluh hari maka akan secara otomatis berlaku sebagai undang-undang.⁵¹²

Terakhir, ada Jerman dengan *Bundesrat* dan *Bundestag*-nya. Faktanya, bila dikomparasikan dengan Jerman yang sama-sama menerapkan sistem bikameral dengan *Bundesrat* sebagai majelis tinggi yang dibentuk sebagai upaya agar *Lander* (negara bagian) turut berpartisipasi dalam kegiatan eksekutif dan legislatif yang dilakukan oleh pemerintahan federal, dengan demikian akan terlihat bahwa kedudukan DPD amat lemah dibandingkan dengan kedudukan *Bundesrat*, sebab meskipun Konstitusi Jerman (*Basic Law*) tidak meletakkan *Bundesrat* dalam posisi yang setara dengan *Bundestag* yang merupakan majelis rendah yang dipilih oleh rakyat dan merupakan parlemen tertinggi negara, namun *Bundesrat* memiliki hak untuk berpartisipasi dalam seluruh proses legislasi nasional, bahkan tidak hanya itu *Bundesrat* juga dapat ikut berpartisipasi dalam proses administrasi yang dilakukan oleh pemerintahan federal serta hal-hal yang menyangkut keanggotaan Jerman di Uni Eropa.⁵¹³

Mengenai keanggotaannya, *Bundesrat* sendiri memiliki kesamaan konsep dengan *Rajya Sabha*-nya India dan *Senate*-nya Amerika Serikat di mana keanggotaan *Bundesrat* diisi oleh anggota dari pemerintah *Lander*

511 Rohi, 2013, hlm. 8.

512 Tukan & Alw, 2018, hlm. 12.

513 Hidayat, 2015, hlm. 16.

(negara bagian) dan tidak dipilih langsung sebagaimana halnya anggota *Bundestag*, pemerintah *Lander* lah yang memutuskan siapa yang akan menjadi anggota *Bundesrat* (lazimnya menteri dari pemerintah *Lander* yang menjadi anggota dari *Bundesrat*) karena pengisian jabatannya tersebut, maka *Bundesrat* menjadi lembaga permanen tanpa periode jabatan lembaga legislatif pada umumnya, dan komposisi keanggotaannya hanya berubah setiap kali *Lander* melakukan pemilihan umum.⁵¹⁴ Artinya, dalam konsep pemilihan seperti itu memposisikan *Bundesrat* setara dengan *Bundestag*, sebabnya secara tidak langsung *Bundesrat* bukan hanya merupakan lembaga legislatif, tetapi sekaligus berperan sebagai eksekutif dari *Lander*, dan juga bukan merupakan bagian dari parlemen, karena hanya *Bundestag* lah parlemen di Jerman.⁵¹⁵

Selanjutnya, terkait fungsi legislasinya, sama seperti India dan Amerika Serikat, *Bundesrat* berwenang untuk mengajukan rancangan undang-undang. Konsepnya hampir mirip dengan yang diterapkan oleh India, di mana dalam hal ini *Bundesrat* mengajukan rancangan undang-undang untuk kemudian diteruskan kepada pemerintahan federal dan setelahnya diserahkan kepada *bundestag*.⁵¹⁶ Lebih lanjut, *Bundesrat* juga memiliki kewenangan untuk menyetujui ataupun menolak suatu rancangan undang-undang, namun sama halnya dengan *Rajya Sabha* dan *Lok Sabha* di India, ada batasan-batasan tertentu yang menyebabkan kedudukan *Bundesrat* dan *Bundestag* tidak sama. Bukan tanpa sebab, pada dasarnya Konstitusi Jerman mengamanatkan bahwa hanya rancangan undang-undang yang berkaitan dengan fiskal, keuangan negara, amandemen konstitusi dan administrasi *lander* lah yang harus mendapat persetujuan dari *Bundesrat*. Dalam rancangan undang-undang lainnya selain yang telah ditentukan *Basic Law* harus mendapat persetujuan *Bundesrat*, maka penolakan dari *Bundesrat* dapat dikalahkan (*overriden*) oleh *Bundestag*. Sebabnya, meski *Bundesrat* berwenang untuk menolak rancangan undang-undang, tetapi fungsi utamanya adalah untuk mengajukan argumen baru dan argumen tambahan yang nantinya akan menghasilkan kesepakatan terbaik.⁵¹⁷

514 Horowitz, t.t., hlm. 30.

515 Nirahua, 2011, hlm. 14.

516 Sodikin, 2014, hlm. 16.

517 Satrio 2015, hlm. 9.

Pada akhirnya, walaupun keberadaan *Bundesrat* pada fungsi awalnya oleh para perumus Konstitusi Jerman tidak dimaksudkan untuk menjadi majelis tinggi yang setara dengan *Bundestag*, akan tetapi dalam penerapannya peran *Bundesrat* dalam proses legislasi nasional semakin berkembang hingga menjadi setara dengan *Bundestag*.⁵¹⁸

4.6.2. Melihat Penyelenggaraan Lembaga Negara Penunjang (*State Auxiliary Agencies*) di Beberapa Negara

Diawali oleh keadaan birokrasi pemerintahan yang dirasa semakin tidak efisien dalam memenuhi tuntutan aspirasi rakyat yang terus meningkat bermuara pada lahirnya banyak lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) yang mendukung fungsi lembaga negara pokok. Praktik ketatanegaraan dan pelayanan publik yang semakin kompleks turut menjadikan meningkatnya kebutuhan akan adanya lembaga semacam ini.⁵¹⁹ Di sisi lain, sadar akan kondisi masyarakat yang berkembang sedemikian dinamis membuat realitas ketatanegaraan Indonesia saat ini telah mengalami perubahan yang sangat signifikan. Oleh sebab itu, untuk menghadapi kondisi tersebut pada dasarnya harus dilakukan upaya reformasi, restrukturisasi dan re-fungsionalisasi pada tingkat mikro kelembagaan, baik pada sisi internal institusi-institusi negara maupun institusi masyarakat. Senada dengan itu, praktisnya keberadaan lembaga negara dan komisi-komisi tersebut dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia harus diperkuat pengaturannya dengan memasukkan norma

518 Frensiska 2015, hlm. 20Pilkada through representative mechanism i.e. chosen by The Regional Representatives Council, and back to utilising direct Pilkada. This changes have raised question on how Pilkada's changes and implications in general, and especially to individual candidates if it is seen through human rights perspective. Using regulatory and analytical approach, it can be concluded that the provisions concerning the minimum requirements of the amount of support for individual candidate has never changed. Reference percentage difference between the amount of support for individual candidate and candidate from political party provide more gaps burdening the individual candidate. One of philosophical foundation of the existence of individual candidate in the election is to fulfill human rights, especially the rights of citizens to participate in government. Existing gap indicates the legislators have not completely fulfill the rights of its citizens by providing equal opportunities to participate in government. Therefore, legislators should review this provision, in particular the reference percentage of the minimum amount of support for regional leaders candidates.

519 Hakim & Sudaryanto, 2015, hlm. 25it is found that the term, terminology, and interpretation toward state organization in the institutionalize state is an absolute requirement to have an institutionalize of the state commisions. Based on the Doctrine (The Law Experts Theory.

legitimasi ke dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945.⁵²⁰

Sehingga, bukan tanpa alasan banyak negara di dunia mengadakan pembaruan di sektor birokrasi dan administrasi publik karena sejatinya birokrasi telah menjadi absolut keberadaannya (*bureaucracy has become absolute*).⁵²¹ Dalam bentuk klasik, komisi negara independen pada dasarnya merupakan sebuah bentuk institusi atau lembaga penunjang (*state auxiliary*) yang dibentuk oleh konstitusi atau undang-undang dan diselenggarakan oleh pejabat independen mendapatkan kepatuhan tertinggi yang merespons badan legislatif yang menerima pengaduan masyarakat kepada institusi pemerintah, pejabat dan pegawai dan yang mempunyai kewenangan untuk melakukan investigasi untuk melakukan perbaikan dan untuk memberikan laporan hasil investigasi kepada masyarakat. (Di Eropa, sebagai contoh, ditemukan lembaga atau komisi negara independen seperti Ombudsman di Belanda atau Malta).⁵²²

Sebagai pembanding, lihat saja Inggris. Faktanya, sistem kelembagaan yang telah ada di Inggris tidak dapat menyelesaikan masalah kemasyarakatan yang begitu kompleks.⁵²³ Permasalahan akibat perubahan kondisi sosial-politik pasca revolusi industri pada abad ke-18 dan 19 direspons dengan membentuk komisi-komisi yang bersifat khusus yang dilakukan oleh parlemen. Di sisi lain, Perkembangan pesat kapitalisme membuat Amerika Serikat juga membentuk lembaga pendukung yang lebih dikenal dengan istilah *Administrative Agency*. Keberadaan *Administrative Agency* diatur dalam *The Administrative Procedures Act* 1946.⁵²⁴

Kedudukan *Administrative Agency* ini meskipun secara administratif tetap berada di lingkungan pemerintah tetapi pengangkatan dan pemberhentian para anggotanya dilakukan oleh Kongres. *Administrative Agency* yang berada di bawah cabang kekuasaan eksekutif, diartikan sebagai *executive agency*. Namun melalui statuta, dimungkinkan agar *agency* tersebut bersifat independen yang tidak berada di bawah pengarahan presiden. Perbedaan yang paling penting pada *executive agency* dan *independent agency* ada pada ketentuan mengenai kewenangan presiden dalam mengganti ketua atau anggota *agency* tanpa sebab. Pertumbuhan

520 Faiz, 2016, hlm. 16.

521 Palguna, 2017, hlm. 45.

522 Daim, 2019, hlm. 14 collusion and nepotism (KKN).

523 Sherlock, 2002, hlm. 10.

524 Nurtjahjo, t.t, hlm. 15.

lembaga-lembaga pendukung ini terkonsolidasi dengan baik, sebab dalam *The Administrative Procedures Act* 1946 diatur mengenai *protocols for agency rulemaking and decisions in agency enforcement proceedings*, juga diatur mekanisme *judicial review* terhadap tindakan atau keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh lembaga independen.⁵²⁵

Demikian pula dengan lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) seperti *Ombudsman* di Swedia yang selalu menjadi rujukan negara lain dalam pembentukan lembaga *Ombudsman*. Afrika Selatan melahirkan berbagai komisi negara pasca politik *Apartheid* melalui perubahan konstitusinya. Secara normatif, Pasal 181 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan menyebutkan lembaga tersebut yaitu “*Public Protector, Human Rights Commission, Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Auditor General, Commission for Gender Equality*; dan *Electoral Commission*.”⁵²⁶

Di Asia juga memiliki sejarah mengenai lembaga penunjang (*auxiliary bodies*). Lembaga sejenis *Ombudsman* ditemukan dalam pengalaman China di era Dinasti Tsin 221 SM yaitu lembaga “*Control Yuan*”. Nama lembaga ini kemudian digunakan oleh Taiwan untuk lembaga *Ombudsman*-nya. Asia Tenggara sendiri, misalnya Thailand melalui Pasal 75 Konstitusi Thailand diatur bahwa negara wajib menyediakan anggaran bagi komisi negara independen.⁵²⁷

Puncaknya, Saat ini lebih dari tiga puluh negara telah mencantumkan pengaturan lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) dalam konstitusi, di antaranya Belanda, Denmark, Finlandia, Filipina, Thailand, Afrika Selatan, Argentina dan Meksiko. Lebih dari itu, adapun yang paling terakhir mengatur ketentuan lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) dalam konstitusi adalah Thailand (melalui *Ombudsmannya* yang notabene usianya lebih muda dari *Ombudsman* di Indonesia) yang terlebih dahulu mencantumkan ketentuan tentang lembaga atau komisi negara dalam struktur lembaga negara dalam konstitusinya.⁵²⁸ Oleh sebabnya, melihat kecenderungan banyak negara yang memasukkan materi terkait Lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) ke dalam konstitusi mereka, seakan menjadi jelas bahwa Pengaturan mengenai lembaga atau komisi

525 Sherlock, 2002, hlm. 30.

526 Butt, 2015, hlm. 60.

527 Daim, 2019, hlm. 4 collusion and nepotism (KKN).

528 Tukan & Alw, 2018, hlm. 12.

negara (*state auxiliary agencies*) dalam konstitusi menjadi sangat penting terutama bagi negara yang menganut sistem presidensial seperti Indonesia, lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) semestinya tidak hanya diatur dalam undang-undang tetapi sudah sepantasnya dibentuk berdasarkan konstitusi.⁵²⁹

4.6.3. Perbandingan Sistem Pemilu Indonesia dengan Negara Lain

Penyelenggaraan pesta demokrasi melalui pemilu merupakan pengejawantahan dari demokrasi yang mana pemilu itu sendiri tidak pernah terlepas dari warga negara, karena hal tersebut merupakan hak konstitusional setiap warga negara baik untuk dipilih (*right to be candidate*) maupun untuk memilih (*right to vote*). Pemilihan umum diselenggarakan atas dasar manifestasi persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equal opportunity principle*). Berkaca bahwa Pemilu memiliki peran strategis, maka menjadi suatu hal yang sangat penting untuk menjaga penyelenggaraan Pemilu agar tetap demokratis, sebab sukses Pemilu tidak hanya ditentukan dari terlaksananya pemungutan suara, tetapi juga penyelesaian sengketa yang terjadi.⁵³⁰

Lebih lanjut, sistem pemilu yang ada berbagai negara harus diakui belum berjalan dengan sempurna. Tak dipungkiri bahwa terdapat kekurangan sini-sana dalam segi substansi maupun dari segi teknis penyelenggaraannya. Sebagai warga negara yang menginginkan pelaksanaan sistem pemerintahannya berjalan dengan baik—termasuk juga dalam sistem pemilihan umum ini — adanya suatu pemilu yang adil, objektif dan transparan serta adanya kualitas profesionalitas dari independensi lembaga yang melaksanakan penyelenggaraan pemilu tersebut tentulah menjadi harga mati yang tidak bisa ditawar.⁵³¹ Selain menginginkan adanya lembaga pemilu yang independen dan proses penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil, tak boleh dilupakan juga para kontestan yang mengikuti pemilu. Dalam hal ini sangat dituntut adanya suatu kemandirian dari para kontestan untuk mengikuti pemilu.⁵³²

529 Nurtjahjo, t.t, hlm. 16.

530 Sulisty, t.t., hlm. 10.

531 Kawamura, 2003, hlm. 4.

532 Besley & Case, t.t., hlm. 9.

Menilik sedikit terkait sistem pemilu di belahan dunia lain, proses pemilu di Australia bisa dikatakan hampir memenuhi indikator sebagai penyelenggara pemilu yang demokratis. Penyelenggaraan pemilunya yang relatif murni dan fair. adanya independensi dari lembaga pemilihan umumnya yang tidak terlepas dari kuatnya perangkat hukum yang dibuat serta adanya kemandirian dari partai politik di Australia dalam menjalankan keorganisasian partai politiknya menjadi suatu bukti bahwa sistem pemilihan umum di Australia telah berjalan dengan baik dan semestinya. Selain itu, diakuinya praktik pemilu Australia oleh dunia internasional. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya permintaan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) – Negara Persemakmuran agar para ahli *Australian Electoral Commission* (AEC), lembaga Pemilu di Australia, menjadi penasihat seperti pada pemilu di Afrika Selatan, Malawi, Ethiopia dan Uganda.⁵³³

Di satu sisi, ada hal yang perlu digaris bawahi mengenai sejarah pemilihan umum di Australia ini. Setidaknya ada dua indikator yang ditonjolkan mengenai sejarah pemilu tersebut. Yang pertama ialah Australia adalah negara pertama di dunia yang mempraktikkan pemilu secara rahasia menggunakan kertas suara (*ballot paper*) yang kemudian terkenal dengan sebutan “*Australian Ballot*”. Kedua, Australia merupakan negara pertama di dunia yang memperkenalkan sistem pemilihan wajib bagi warganya (*Compulsory voting*).⁵³⁴ Bahkan kewajiban warga Australia dalam mengikuti penyelenggaraan pemilu ini ditetapkan pada suatu aturan atau regulasi yang dibuat oleh pemerintah Australia sendiri. Bukan itu saja, jika terbukti warga tersebut melanggar aturan tersebut padahal sebagai warga negara, dia telah memenuhi prasyarat untuk menjadi pemilih dan mempunyai hak memberikan suara. Maka orang tersebut akan dikenakan suatu sanksi. Berdasarkan undang – undang federal, bagi mereka yang tidak mendaftar sebagai “wajib pilih” dikenakan hukuman denda sebesar \$50 dan bila tidak menggunakan hak suaranya tanpa alasan yang jelas didenda \$50. Masing-masing negara bagian dimungkinkan menerapkan besar denda yang bervariasi.⁵³⁵

Puncaknya, dapat dipahami bahwa sistem pemilu yang diharapkan dapat berjalan dengan adil dan objektif apabila segala ruang lingkup

533 Besley & Case, t.t., hlm. 10.

534 Ufen, 2007a, hlm. 6.

535 Febriyanti & Pratama, 2017a, hlm. 12.

yang berkaitan dengan sistem pemilu tersebut berjalan dan terealisasi dengan baik pula. Khusus di Australia, sistem pemilihan umumnya bisa dikatakan hampir mendekati paling sempurna.⁵³⁶ Hal ini dikarenakan dari aspek teknis maupun nonteknis penyelenggaraan pemilunya yang berjalan dengan optimal. Sebaliknya, di Indonesia pada masa reformasi, sistem pemilu yang dijalankan mulai terlihat dan sesuai dengan harapan bangsa Indonesia. Landasan yuridis yang berkaitan dengan sistem pemilu pada masa reformasi ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, telah mengalami perbaikan dibandingkan pada orde lama maupun orde baru, meskipun secara normatif, regulasi yang mengatur tentang pemilu di Indonesia telah cukup baik jika dilihat dari segi substansinya. Namun, dalam penerapannya butuh perbaikan yang cukup signifikan.

4.6.4. Selayang Pandang Peradilan Pemilu di Beberapa Negara

Gagasan pembentukan Peradilan Pemilu merupakan ide ketatanegaraan yang muncul di tengah pergulatan ingin memperbaiki kualitas demokrasi substansial. Namun dalam pembentukannya tidak hanya dibutuhkan politik hukum yang jelas, namun juga kajian yang holistik tentang mekanisme dan alur penyelesaian dan model penyelesaian sengketa pemilu.⁵³⁷ Mengingat selama ini sengketa pemilu yang banyak model dan jenisnya tersebut diselesaikan oleh pelbagai lembaga yang diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan, namun sayangnya dalam praktik kadang kala menimbulkan ketidakpastian hukum. Parameter yang perlu dinilai dalam mengkaji gagasan pengadilan khusus pemilu adalah menakar sejauh dan seberapa penting pemilu bagi demokrasi Indonesia. Sebab semakin penting arti pemilu maka kehadiran pengadilan khusus pemilu semakin patut dipertimbangkan.⁵³⁸

536 Laksono & Agustine, 2017 in order to uphold the Constitution, efforts are required to reconstruct the design of the general election, particularly so that elections are conducted in accordance with Decision No. 14/PUU-XI/2013 as a representation of the spirit and the will of the 1945 Constitution. Essentially, the current norm regarding the implementation of general elections following the election of members of the representative institution is not consistent with the stipulations in Article 22E Paragraph (1, hlm. 8.

537 Butt, 2015, hlm. 40.

538 Ayuni, 2018, hlm. 5.

Selaras dengan upaya mendesain peradilan pemilu di Indonesia, sejatinya perlu dikaji secara komparatif dengan beberapa negara yang telah menerapkan peradilan pemilu. Praktisnya, negara seperti Uruguay, Brazil, Costa Rica, Nigeria dan Meksiko telah memiliki dan menjalankan peradilan pemilu di sana. Lebih lanjut, negara-negara tersebut pada umumnya mengelaborasi kewenangan administrasi pemilu (*election administration*) dengan ajudikasi sengketa (*election complaints adjudication*). Oleh sebabnya, dengan memperhatikan konteks desain kekuasaan kehakiman dan kelembagaan penyelenggaraan pemilu maka dirasa terdapat beberapa negara yang cukup relevan untuk dijadikan perbandingan dalam inisiasi pembentukan peradilan pemilu di Indonesia.⁵³⁹

Lebih lanjut, Uruguay merupakan salah satu negara relevan tersebut. Faktanya, sejak tahun 1924 Uruguay telah memiliki pengadilan khusus untuk menangani sengketa pemilu. Oleh sebab itu, sejatinya relevan bagi Indonesia untuk menjadikan Uruguay sebagai *benchmark* saat akan merealisasikan peradilan pemilunya sendiri. Selain itu, Uruguay juga dinilai memiliki beberapa karakter yang identik dengan Indonesia, yakni salah satunya kesamaan menganut sistem multi partai.⁵⁴⁰ Terlebih lagi, mekanisme pemilu di Uruguay pun diselenggarakan secara bertingkat sesuai wilayah mulai dari tingkat negara hingga tingkat *deparmental*⁵⁴¹— yang notabene mekanisme tersebut serupa dengan apa yang diterapkan oleh Indonesia. Secara kelembagaan, peradilan pemilu di Uruguay berdiri secara permanen yang strukturnya terdiri atas pengadilan pemilu di tingkat nasional (disebut *Electoral Court*) dan di tingkat daerah (disebut *Electoral Boards* atau *Juntas Electorales*). Selanjutnya, masing-masing dari lembaga tersebut dibantu oleh kantor sekretariat (disebut *Electoral Office*) yang secara spesifik menangani permasalahan administratif. Di samping itu, kewenangan dari *Electoral Court* tersebut sebagaimana diamanahkan oleh konstitusi Uruguay sejatinya mencakup tiga hal, di antaranya: *Pertama*, bertanggung jawab memuat peraturan terkait pemilu dan mengawasi pelaksanaannya; *Kedua*, menjadi pusat koordinasi segala hal terkait pemilu termasuk mengenai pembiayaan pemilu; *Ketiga*, memutus sengketa

539 Gusman, 2020 through legitimate power transfer procedures by involving public participation.

Elections are the crystallization of popular sovereignty in procedural mechanisms. But often in the implementation of procedural democracy this is followed by fraudulent actions that tarnish the true nature of democracy (substantial democracy, hlm. 12.

540 Ayuni, 2018, hlm. 6.

541 *Deparmental* merupakan wilayah setingkat provinsi.

hasil pemilu. Lebih lanjut, secara struktural *Electoral Court* memiliki hakim berjumlah sembilan orang yang dipilih oleh Parlemen Uruguay.⁵⁴² Sembilan hakim ini, lima di antaranya merupakan orang non-partai politik dan dipilih berdasarkan keahlian profesional. Dalam pemilihan lima orang tersebut, pemungutan suara di parlemen setidaknya-tidaknya harus mencapai 2/3 suara keseluruhan anggota. Sedangkan pemilihan empat hakim tersisa, mekanismenya diselenggarakan melalui pemilihan dengan sistem proporsional oleh partai-partai politik yang ada di parlemen.

Selanjutnya, bergeser sedikit ke utara Amerika Selatan, ada Brazil dengan *Tribunal Superior Electoral*-nya. Uniknya, pemilu pertama Brazil dilaksanakan pada tahun 1821, sebaliknya pembentukan Pengadilan Pemilu di Brazil baru dibentuk pada tahun 1932 yang bermakna Brazil baru memiliki pengadilan pemilu 111 tahun setelahnya.⁵⁴³ Dalam praktiknya, Brazil sendiri memiliki dua jenis pemilu yakni pemilu di tingkat negara federal dan pemilu di wilayah negara bagian. Bila dikomparasikan dengan Indonesia yang formatnya berupa negara kesatuan, tentu mekanisme pemilunya berbeda. Akan tetapi, bila dilihat dari sistem kepartaian antara dua negara tersebut sejatinya sama-sama menganut sistem multi partai yang notabene hal tersebut juga berpengaruh terhadap jalannya pemilu baik di Indonesia maupun Brazil.

Secara kelembagaan, pengadilan pemilu di Brazil merupakan bagian dari *Electoral Justice System*, yang mana terdiri atas:

- a. *Superior Electoral Tribunal*;
- b. *Regional Electoral Tribunal*;
- c. *Electoral Judges*;
- d. *Electoral Boards*.

Lebih lanjut, pengadilan pemilu di Brazil pada dasarnya merupakan penggabungan dari badan adjudikatif (*adjudicative body*) dan badan manajemen pemilu (*electoral management body*). Secara konfiguratif, komposisi hakim pada *Superior Electoral Tribunal* terdiri dari tujuh

542 Saraswati, t.t., hlm. 6.

543 Muslih, 2019the existence of this DPD has not been used optimally and is not \"equalized\" to the position of the DPR. When viewed from the perspective of democracy and popular sovereignty the electing process of DPD members is the same as that of DPR members through the LUBER and JURDIL Legislative Elections. Therefore, in order to optimize its role and function, the DPD needs to be strengthened with a variety of understandings and argumentations that support it.

hakim dengan formasi lima hakim, yang dipilih tiga hakim dari *Supreme Federal Tribunal* dan dua hakim dari *Superior Tribunal of Justice*, sedangkan sisanya ditunjuk oleh presiden dengan latar belakang advokat. Selanjutnya, hakim pada *Regional Electoral Tribunal* terdiri dari tujuh hakim dengan komposisi empat hakim, yang dipilih dua dari *Tribunal of Justice*, dua lagi dari pengadilan negara bagian yang ditunjuk *Tribunal of Justice*, dua hakim dari penunjukkan oleh presiden dengan latar belakang advokat dan sisanya dari *Federal Regional Tribunal*.⁵⁴⁴

Bergeser sedikit, selanjutnya ada *Tribunal Suprema de Elecciones* di Costa Rica. Secara historis, pengadilan pemilu milik Costa Rica ini dibentuk pada tahun 1946 dan dimasukkan dalam konstitusi mereka tiga tahun setelahnya yang selanjutnya melegitimasi kekuasaan penuh untuk menyelenggarakan pemilu di beragam tingkat mulai dari pemilu lokal, pemilu legislatif dan pemilu presiden. Pada dasarnya, hal tersebut mencerminkan bahwa tipologi pemilu di Costa Rica sejatinya tidak jauh berbeda dengan Indonesia—terlebih lagi Costa Rica juga menganut sistem presidensial yang berpadu dengan sistem multi partai.⁵⁴⁵ Oleh sebab persamaan variabel tersebut komparasi antara Indonesia dan Costa Rica dinilai semakin menjadi relevan.

Ditinjau dari sisi kewenangan, *Tribunal Suprema de Elecciones* ini cukup identik dengan pengadilan pemilu yang ada di Uruguay maupun Brazil yang memiliki kewenangan menggabungkan urusan administratif dan adjudikatif pemilu, yang secara eksplisit termaktub di dalam konstitusi Costa Rica. Bila menilik luasnya kewenangannya, *Tribunal Suprema de Elecciones* juga dikenal sebagai *the Most Prestigious Institution in the Country* sebabnya pengadilan ini menjalankan dan mengoordinasikan segala hal terkait pemilu yang mana kewenangan ini menjadi bertambah besar ketika putusan *Tribunal Suprema de Elecciones* ini dalam praktiknya ternyata bersifat *final* dan *binding*.⁵⁴⁶ Kendati demikian, pengadilan ini dinilai tetap menjalankan praktiknya secara independen, transparan dan imparial. Secara struktural, dalam menjalankan kewenangannya *Tribunal Suprema de Elecciones* terdiri atas sembilan hakim utama dengan enam

544 Wicaksono & Ayutama, 2015aRegent, and Mayor (hereinafter called local election, hlm. 10.

545 Gusman, 2020through legitimate power transfer procedures by involving public participation.

Elections are the crystallization of popular sovereignty in procedural mechanisms. But often in the implementation of procedural democracy this is followed by fraudulent actions that tarnish the true nature of democracy (substantial democracy, hlm. 13.

546 Ayuni, 2018, hlm. 5.

hakim pengganti yang dipilih oleh *Supreme Court of Justice*.

4.6.5. Prospek dan Tantangan Penerapan Pengaduan Konstitusional di Beberapa Negara

Di beberapa negara, pengaduan konstitusional dapat diarahkan pada tindakan otoritas publik, konstitusionalitas undang-undang atau keputusan pengadilan. Pengadilan konstitusi hanya memeriksa kesesuaian tindakan terhadap konstitusi, sementara penilaian masalah hukum dan fakta lainnya tetap menjadi kewenangan pengadilan biasa. Selama tidak ada pelanggaran terhadap hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional, pengadilan konstitusional terikat oleh keputusan pengadilan biasa.⁵⁴⁷

Faktanya, kewenangan MK untuk memeriksa kasus-kasus pengaduan konstitusional terdapat di banyak negara—yang mana kewenangan ini juga dikenal dengan istilah yang berbeda di setiap negara. Misalnya, di Eropa Barat, MK Austria menggunakan istilah asli *Individualbeschwerde*, MK Jerman mengenalnya sebagai *Verfassungsbeschwerde* dan MK Spanyol menyebut kekuasaan ini sebagai *recurso de amparo*. Mekanisme pengaduan konstitusional juga dipraktikkan di negara-negara Eropa Tengah dan Timur, seperti Kroasia, Republik Ceko, Hungaria, Polandia, Rusia dan Ukraina. Begitu pula di Asia, beberapa MK memegang kekuasaan untuk memeriksa kasus-kasus pengaduan konstitusional, seperti di Azerbaijan, Korea Selatan, Thailand dan Turki.⁵⁴⁸ Lebih lanjut, banyak MK di Amerika Latin memiliki kewenangan yang serupa dengan pengaduan konstitusional yang dikenal sebagai *juicio de amparo* atau *writ for amparo*, misalnya Chili, Kolombia, Ekuador, Meksiko dan Venezuela.⁵⁴⁹

Sejauh ini, salah satu negara yang terkenal dengan praktik pengujian pengaduan konstitusional adalah negara Jerman. Tercatat, *Federal Constitutional Court* atau MK Federal Jerman menerima 200.482 (98%) pengaduan konstitusional sejak 1951. Ini berarti mereka menerima sekitar 5.000 kasus pengaduan konstitusional setiap tahun. Ini hanya 2,5% dari semua kasus pengaduan konstitusional yang diberikan oleh MK Federal Jerman. Pada 2013, MK Federal Jerman menerima 6.238 kasus pengaduan

547 Palguna, 2010, hlm. 14.

548 Faiz, 2016, hlm. 8.

549 Faiz, 2016, hlm. 17.

konstitusional, tetapi hanya 91 kasus (1,46%) yang dikabulkan. Jerman memang merupakan negara yang kental dengan praktik pengujian konstitusional yang sangat dinamis di dunia. *Basic Law* Jerman tahun 1949 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Mahkamah Konstitusi Republik Federal Jerman (*Bundesverfassungsgericht*).⁵⁵⁰ Kewenangan tersebut lebih detail tercantum dalam *Article 93 Basic Law* Tahun 1949. Salah satu contoh kesuksesan pengaduan konstitusional yang pernah diputus di Jerman pada tanggal 9 Oktober 2009 dengan nomor putusan 2 BvR 2115/09 adalah mengenai pelarangan ekstradisi. Seorang berkewarganegaraan Jerman dan Yunani, diekstradisi atas permintaan Negara Yunani. *Munich Higher Regional Court (Oberlandesgericht)* memberikan izin ekstradisi tersebut mengacu pada kesepakatan regional bernama *European Arrest Warrants* yang memungkinkan untuk dilakukannya ekstradisi pelaku kriminal antarsesama negara anggota. Namun, *Federal Constitutional Court* menganggap bahwa perlakuan ekstradisi tersebut telah bertentangan dengan konstitusi *Article 16.2* huruf 1 dari *Basic Law* Jerman (*Grundgesetz*). Hal ini disebabkan pengadilan yang memberikan izin ekstradisi dianggap tidak hati-hati dalam menangani kasus tersebut dan karenanya melanggar hak asasi orang tersebut. Akibatnya, MK Jerman menyatakan bahwa ekstradisi tersebut melanggar konstitusi dan oleh karenanya putusan ekstradisi tersebut batal demi hukum.⁵⁵¹

Secara komparatif, juga ada MK Korea Selatan yang notabene memiliki kewenangan yang hampir sama dengan MK Indonesia.⁵⁵² Praktisnya, Hingga 30 September 2009, Mahkamah Konstitusi Korea Selatan telah menerima 17.826 kasus dan 17.154 kasus di antaranya sebanyak adalah permohonan pengaduan konstitusional. Meskipun demikian, sebenarnya kewenangan MK Korea Selatan untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional adalah sebuah hal baru dalam proses litigasi konstitusi di Korea Selatan. Namun menurut sejarah, konsep ini telah hadir dalam kebudayaan Dinasti Chosun Korea sejak A.D 1392- A.D 1910.⁵⁵³ Hal ini dikenal sebagai tradisi “*Shinmoonko*”, seseorang yang hendak memberikan petisi langsung kepada Raja, akan memukul sebuah drum besar bernama “*Shinmoonko*”. Kewenangan MK Korea untuk mengadili perkara constitutional complaint diatur dalam Pasal 68 ayat

550 Yanti, 2018, hlm. 6.

551 Horowitz, t.t., hlm. 7.

552 Ayuni, t.t., hlm. 2.

553 Ayuni, t.t., hlm.3.

(1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea (*Constitutional Court Act*). Petisi perorangan ini dapat dilakukan oleh setiap warga negara yang haknya telah dilanggar oleh UU (*non-exercise*) dan juga tindakan langsung aparatur negara (*exercise*). Hal yang menarik dari kewenangan yang diberikan kepada MK Korea adalah bahwa selain putusan peradilan umum yang dapat diuji di MK, putusan peradilan militer juga dapat diuji melalui MK. Adapun Pasal 41 ayat (1) menentukan bahwa putusan dari MK yang menyatakan bahwa sebuah UU atau peraturan adalah inkonstitusional maka akan sekaligus mengikat peradilan umum dan lembaga negara lain maupun pemerintah lokal.⁵⁵⁴

4.7. Implikasi Penerapan Sistem Baru terhadap Sistem Ketatanegaraan

Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 menjadi salah satu agenda tuntutan yang paling fundamental pasca bergulirnya reformasi yang bermuara pada tumbangannya kekuasaan Orde Baru pada saat itu.⁵⁵⁵ Artinya, hal ini sejatinya mencerminkan bahwa masyarakat tidak lagi memandang penyebab praktik otoritarianisme pada masa Orde Baru hanya terletak pada manusia sebagai pemeran utamanya, akan tetapi lebih disebabkan oleh kelemahan dari sistem ketatanegaraan itu sendiri. Di sisi lain, proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 berarti menandakan bahwa Indonesia dapat mengadopsi aspirasi sosial untuk kesinambungan dan perubahan pada saat yang sama. Namun, dalam penerapannya berimplikasi pada banyaknya kelemahan yang timbul seiring dengan perubahan tersebut ini termasuk potensi untuk mengarah pada masalah interpretasi dan implementasi.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ Faiz, 2016, hlm. 24.

⁵⁵⁵ Safwandy dkk., 2020, hlm. 10 after the ruling mandated the establishment of a special election court under the authority of the Supreme Court. This research uses a normative juridical approach by analyzing law documents. The research concluded that although adjudicating of regional election disputes was no longer under the jurisdiction of the Constitutional Court, but the Court still adjudicate election disputes until a special court was formed. In addition to adjudicating disputes over results, the Election Special Court can also adjudicate election disputes related to process, administrative, criminal disputes including hearing about election fraud and corrupt campaign practice. Pilkada dispute resolution system is done through one roof, so there is no overlapping of decisions as has happened so far.

⁵⁵⁶ Syahuri, 2010, hlm. 16.

Secara historis, empat perubahan pertama terhadap UUD NRI Tahun 1945 dibangun dengan memaksimalkan momentum setelah krisis sosial, tanpa persiapan mendalam atau kesadaran publik dalam budaya konstitusional dinamis Indonesia jamak. Perubahan substantif sangat signifikan sehingga mungkin lebih baik untuk membingkai mereka sebagai dokumen yang utuh untuk ditulis ulang dalam teks konsolidasi UUD NRI Tahun 1945.⁵⁵⁷ Menyadari ketidaksempurnaan tersebut, dalam pemikiran yang sederhana, konstitusi sebagai kontrak sosial politik haruslah memiliki konstruksi konstitusionalisme yang menegaskan pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui implementasi konstitusi itu sendiri. Oleh sebab itu, untuk menentukan ke mana konstitusi menjadi lebih baik, tidak cukup jika hanya melalui proses yang demokratis dengan menggali akar kesejahteraan sosial, ekonomi, budaya dan politik suatu bangsa, melainkan juga harus mampu memberikan ruang transformatif yang cukup guna membangun karakter konstitusionalisme.⁵⁵⁸

Selaras dengan itu, beberapa perubahan yang digagas sebagai bentuk respons terhadap kelemahan sistem ketatanegaraan praktisnya menimbulkan beberapa implikasi dalam penerapannya. Diawali dengan gagasan merevitalisasi kewenangan DPD sebagai upaya untuk menyejajarkan peta kekuatan antara DPD dan DPR, pada dasarnya juga berimplikasi pada timbulnya urgensi untuk melakukan beberapa perubahan terhadap UU MD3 terutama di beberapa pasal yang mengatur kewenangan DPD.⁵⁵⁹ Lebih lanjut, kewenangan tersebut di antaranya yaitu kewenangan yang berkaitan dengan fungsi legislasi dan pengawasan DPD di mana DPD tidak lagi hanya sekadar berfungsi sebagai komplementer DPR saja melainkan juga dilibatkan ke dalam proses legislasi secara holistik terutama dalam bidang otonomi daerah, perimbangan keuangan daerah ke pusat, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi dan sebagainya. Tak lupa, dalam hal ini dirasa perlu untuk melakukan penambahan hak veto DPD terhadap RUU (RUU selain mengenai hal kedaerahan) ke dalam UU MD3.⁵⁶⁰

557 Gusman, 2020, hlm. 22 through legitimate power transfer procedures by involving public participation. Elections are the crystallization of popular sovereignty in procedural mechanisms. But often in the implementation of procedural democracy this is followed by fraudulent actions that tarnish the true nature of democracy (substantial democracy).

558 Ufen, 2007, hlm. 8.

559 Febriyanti & Pratama, 2017, hlm. 5.

560 Wicaksono & Ayutama, 2015, hlm. 12 Regent, and Mayor (hereinafter called local election).

Satu di antara beragam potret ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 pasca reformasi silam adalah lahirnya *state auxiliary agencies*. Dalam perjalanannya, *state auxiliary agencies* ini tumbuh berkembang di berbagai bidang kenegaraan.⁵⁶¹ Tidak sedikit pembuatan undang-undang mewujudkan *state auxiliary agencies*. Bentuk eksperimentasi lembaga ini adalah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*commitee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*). Praktisnya, munculnya beragam lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) memiliki dinamikanya sendiri dan kehadirannya lebih disebabkan oleh tingginya kecurigaan publik (*public distrust*) terhadap lembaga-lembaga negara yang ada karena dianggap belum berfungsi secara maksimal khususnya dalam mendukung agenda reformasi.

Strategis tidaknya sebuah lembaga akan sangat ditentukan oleh kuat lemahnya kedudukan lembaga tersebut dibandingkan lembaga-lembaga negara yang lain. Karena itu sangat penting melihat bagaimana sebetulnya kedudukan masing-masing lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena hal ini sangat berpengaruh dalam pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara yang disekelilingnya telah berdiri lembaga-lembaga resmi negara dengan kedudukan yang jelas satu sama lainnya. Kedudukan *state auxiliary agencies* dapat dilihat melalui landasan hukum pembentukannya yang tentu akan semakin kuat jika landasan pengaturannya diinjeksi ke dalam konstitusi melalui upaya penambahan materi perubahan UUD NRI Tahun 1945.⁵⁶²

Praktisnya, bila ketentuan mengenai Lembaga atau komisi negara diatur di dalam konstitusi maka sederhananya akan berdampak pada meningkatnya dukungan politik dari tiga tangan pemerintah, termasuk birokrasi; sumber daya yang memadai; persepsi publik yang baik; kompetensi fungsional; dan tempat yang sesuai dalam pengaturan yang ada untuk peraturan administrasi. Bukan tanpa sebab, karena pada dasarnya jantung masalah dari lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) yakni kekuatan yang tidak efektif serta kurangnya dukungan legislatif. Di sisi lain, landasan hukum lembaga atau komisi negara (*state auxiliary agencies*) hanya dirancang untuk menjadi instrumen sementara.

561 Chakim, 2019, hlm. 18.

562 Ayuni, 2018, hlm. 23.

Oleh sebabnya, di masa yang akan datang agar lembaga negara dan komisi tersebut semakin kuat legitimasi dan kiprahnya, maka semakin dapat dirasakan oleh masyarakat luas dan mampu mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Sehingga memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk menggapai kesejahteraan dan keadilan yang didambakan sejak berdirinya NKRI, maka sudah selayaknya lembaga negara dan komisi tersebut diatur dalam ketentuan norma dasar UUD NRI Tahun 1945.

Lebih lanjut, UU No.17/2017 tentang Pemilihan Umum yang dalam muatannya memuat pengaturan terkait unsur keanggotaan DPD (termasuk syarat dan komposisi keanggotaan) pada dasarnya juga akan berubah mengikuti ketentuan tambahan terhadap perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini, sebabnya perlu diberikan penegasan berkaitan dengan penambahan jumlah anggota DPD dan bagaimana mekanisme pengisian anggotanya di dalam UUD. Sebagaimana penambahan anggota yang semula tidak boleh lebih sepertiga dari jumlah anggota DPR, menjadi tidak boleh lebih setengah dari jumlah anggota DPR.⁵⁶³ Kemudian dalam hal pengisian anggota perlu juga dicantumkan bahwa calon anggota DPD tidak boleh berasal dari partai politik, karena DPD harus merepresentasikan kepentingan daerah bukan kekuatan politik, hal ini juga diperkuat dengan putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018.⁵⁶⁴

Di sisi lain, mengenai intergasi rezim pemilu di mana dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang hendak digagas ini pada dasarnya menyerukan bahwa Pilkada tergolong ke dalam rezim pemilu. Namun demikian, pemberlakuan pengaturan yang mengintegrasikan Pilkada ke dalam rezim pemilu secara tidak langsung berdampak pada munculnya pergeseran terhadap sistem ketatanegaraan.⁵⁶⁵ Lebih lanjut, perubahan ini secara langsung berkaitan dengan pelaksanaan Putusan MK Nomor 97/PUU–XI/2013 di mana berimplikasi terhadap Pilkada yang berada di rezim Pemilu beralih ke rezim pemerintahan daerah, pasca putusan tersebut undang-undang mengamanatkan pembentukan peradilan khusus

563 Rohi, 2013, hlm. 18.

564 Ramadhan, 2018, hlm. 3one of them is the green open space. It is equal to the happened to some locals the way of demang lebar daun and hulubalang I build the building on the green open space. This research in a research juridical empirical with the approach case study and observation. Basically a mechanism determine area of green open space are introduced and effected in accordance with Article 53 (1.

565 Palguna, 2017, hlm. 12.

Pilkada yang berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Meski tidak lagi menjadi kewenangan MK untuk mengadili perkara Pilkada, MK masih mengadili sengketa Pilkada hingga peradilan khusus Pilkada terbentuk.⁵⁶⁶

Meskipun demikian, praktisnya dengan mendesain sistem Pemilu dan Pilkada yang ideal melalui pengintegrasian Pilkada dalam rezim Pemilu, yang juga telah dikonstruksikan oleh MK melalui Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019. Sebagaimana MK tidak lagi membedakan rezim pemilihan, khususnya rezim Pemilu dan Pilkada.⁵⁶⁷ Hal ini membuktikan meski kontestasi selama perubahan UUD NRI Tahun 1945 diwarnai dengan berbagai macam pendapat dan pembahasan tentang keserentakan pelaksanaan Pemilu. Faktanya, melalui risalah perubahan UUD NRI Tahun 1945 para perancang perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak membedakan di antara keduanya. Sehingga, dengan terintegrasinya rezim Pilkada dan Pemilu pada dasarnya merupakan bentuk penyederhanaan dari sistem Pemilu di Indonesia yang mana secara tidak langsung tentunya dapat berdampak terhadap proses penyelesaian permasalahan atau sengketa yang ada pada pelaksanaan Pemilu.⁵⁶⁸

Lebih lanjut, dengan inisiasi integrasi rezim pemilu ini diharapkan tidak hanya tercapai tujuan efisiensi anggaran dan waktu, tetapi juga dapat diwujudkan beberapa perubahan sekaligus.⁵⁶⁹ Salah satu perubahan tersebut yaitu peningkatan efektifitas pemerintahan karena diasumsikan pemerintahan yang dihasilkan melalui keserentakan Pemilu presiden dan Pemilu legislatif lebih stabil sebagai akibat *coattail effect*, yakni keterpilihan calon presiden yang dari parpol atau koalisi parpol tertentu akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif dari parpol atau koalisi parpol tertentu pula.⁵⁷⁰ Dengan demikian, konflik eksekutif-legislatif, instabilitas, dan bahkan jalan buntu politik sebagai komplikasi skema sistem presidensial berbasis sistem multi partai seperti kekhawatiran Juan Linz dan Scott Mainwaring, diharapkan tidak menjadi kenyataan. Maknanya,

566 Nugroho, 2016, hlm. 14.

567 Pardede, 2014, hlm. 7.

568 Pardede, 2014, hlm. 10.

569 Wicaksono, & Ayutama 2015, hlm. 10Regent, and Mayor (hereinafter called local election.

570 Ramadhan, 2018, hlm. 14one of them is the green open space. It is equal to the happened to some locals the way of demang lebar daun and hulubalang I build the building on the green open space. This research in a research juridical empirical with the approach case study and observation. Basically a mechanism determine area of green open space are introduced and effected in accordance with Article 53 (1.

penyelenggaraan integrasi rezim pemilu berpotensi memperbesar dukungan politik DPR terhadap Presiden terpilih. Puncaknya, gagasan mengenai integrasi rezim pemilu ini secara tidak langsung diharapkan menjadi *pioneer* dalam upaya penyederhanaan sistem kepartaian menuju sistem multi partai sederhana (moderat).⁵⁷¹

Uraian sebelumnya praktisnya koheren dengan gagasan pembentukan Mahkamah Pemilu yang hendak diwujudkan melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini.⁵⁷² Sebabnya, saat ditelisik lebih dalam, bilamana peradilan yang secara spesifik menangani perkara di bidang ketenagakerjaan, korupsi, perpajakan, perkara di bidang tata usaha negara dan berbagai peradilan lainnya di lapangan hukum ekonomi dapat dibentuk secara khusus peradilannya, maka pada hakikatnya tiada alasan untuk menolak dibentuknya sebuah sistem baru yang dimanifestasikan melalui pembentukan Mahkamah Pemilu di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, mengingat sifat pemilu sebagai kegiatan ketatanegaraan yang eksklusif.⁵⁷³

Lebih lanjut, dalam gagasan perubahan tersebut, bermakna bahwa nantinya Mahkamah Pemilu berada di bawah tiga kepala, yaitu:

1. Peradilan Umum (Pengadilan Negeri) yang tunduk di bawah MA;
2. KPU;
3. Mahkamah Konstitusi terkesan tidak sistematis dan terpadu dalam menangani perkara-perkara pemilu.⁵⁷⁴

Sejalan dengan dikhususkannya pengaturan mengenai Mahkamah Pemilu yang diwujudkan melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini, tentunya otomatis akan berdampak pada timbulnya urgensi untuk menyesuaikan regulasi-regulasi yang berkaitan dengan kepemiluan. Bukan tanpa sebab, perubahan UUD NRI Tahun 1945 praktisnya akan memberikan implikasi terhadap perubahan struktur sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵⁷⁵ Faktanya, perlu diingat bahwa tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur terkait Mahkamah Pemilu

571 Warjiyati, 2014, hlm. 4.

572 Rohi, 2013, hlm. 18.

573 Utama, t.t., hlm. 26.

574 Perlindungan & Negara, 2012, hlm. 10.

575 Syahuri, 2010, hlm. 5.

serta jenis sistem pemilu yang dianut oleh Indonesia, hal ini menjadi riskan ketika DPR dapat saja sewaktu-waktu mengubah sistem pemilu yang ada. Lebih dari itu, dengan sistematika dan struktur yang efektif terkait dengan pembentukan Mahkamah Pemilu akan menghilangkan putusan yang tumpang tindih antara yang satu dengan lainnya. Hal ini sangat fundamental karena berdampak langsung terhadap KPU yang dihadapkan dengan putusan-putusan dari beberapa lembaga yang berbeda namun dengan objek kasus yang sama. Hal ini lahir dari putusan MA, MK, PTUN, dan Bawaslu. Dampak negatifnya adalah tidak efektifnya eksekusi yang mumpuni dari KPU terhadap sengketa yang diselesaikan.⁵⁷⁶

Terakhir, terbentuknya Mahkamah Pemilu dapat berdampak pada diposisikannya Mahkamah Pemilu sebagai pusat penyelesaian masalah hukum Pemilu dan sengketa Pemilu beserta pelanggaran etik penyelenggara Pemilu. Sehingga dengan memusatkan penyelesaian di bawah satu atap Mahkamah Pemilu kekhawatiran terhadap inefisiensi dan disharmoni putusan pengadilan dalam permasalahan Pemilu yang sering terjadi dapat dihindari. Harapannya, dengan desain empat ruang majelis khusus yang terdiri dari, majelis khusus pelanggaran administrasi Pemilu, sengketa proses Pemilu, tindak pidana Pemilu, dan yang terakhir sengketa hasil Pemilu. Sebagaimana penggolongan tersebut diharapkan dapat terakomodasi antara satu dengan yang lainnya untuk mewakili seluruh sengketa Pemilu dari para pencari keadilan dengan efektif dan efisien. Oleh sebab itu, pada akhirnya kebutuhan akan penambahan ketentuan tersebut yang tertuang di dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini menjadi besar urgensinya.⁵⁷⁷

Selanjutnya, mengenai pengaduan konstitusional, pada dasarnya diskusi tentang kemungkinan untuk mengadopsi atau menerapkan mekanisme pengaduan konstitusional dalam sistem hukum Indonesia relevan untuk mendapat perhatian serius karena beberapa alasan.⁵⁷⁸ Faktanya, berdasarkan Pasal 1 (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945, dapat disimpulkan bahwa gagasan mendasar, yang mendasari UUD NRI Tahun 1945 dan akan diwujudkan dalam praktik, adalah gagasan bahwa Indonesia adalah negara demokratis konstitusional. Oleh sebabnya, itu berarti bahwa UUD NRI Tahun 1945 akan memberikan perlindungan maksimal terhadap

576 Anand, 2015, hlm. 14.

577 Warjiyati, 2014, hlm. 10.

578 Krisdhanar, 2010, hlm. 20.

demokrasi dan hak-hak konstitusional warga negara—berangkat dari itulah MK didirikan. Sementara itu, pengaduan konstitusional sejatinya merupakan bagian dari inisiatif hukum untuk memberikan perlindungan maksimal bagi hak-hak konstitusional warga negara. Namun, ternyata MK tidak memiliki wewenang untuk memutuskan kasus pengaduan konstitusional. Karena itu, aspirasi untuk memberikan perlindungan maksimal belum sepenuhnya tercapai.⁵⁷⁹

Praktisnya, gagasan penambahan kewenangan pengaduan konstitusional melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini mengarah pada timbulnya beberapa dampak yang memengaruhi sistem ketatanegaraan yang telah berjalan. *Pertama*, dengan adanya inisiasi untuk menambahkan kewenangan pengaduan konstitusional maka secara tidak langsung akan berkaitan dengan UU MK yang di dalamnya mengatur ketentuan terkait kewenangan MK perlu dilakukan sejumlah perubahan ataupun revisi, khususnya pada Pasal 10 ayat (1) UU MK. *Kedua*, melalui penambahan kewenangan pengaduan konstitusional, tidak akan ada kebijakan pemerintah (otoritas publik) maupun peradilan yang dapat terbebas dari kewajibannya mewujudkan cita-cita konstitusi.⁵⁸⁰

Pengaduan konstitusional memungkinkan bagi setiap warga negara untuk memberikan pengawasan maksimal bagi pemerintah maupun lembaga peradilan atas hak konstitusional yang telah dijamin oleh konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi di Indonesia. *Ketiga*, bila berpijak pada ketentuan Pasal 24c ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, pada hakikatnya penambahan kewenangan tersebut berimplikasi pada tersedianya *legal remedies* bagi masyarakat untuk mempertahankan hak-hak konstitusional mereka melalui peradilan konstitusional di MK di mana praktisnya pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara tidak hanya terjadi karena undang-undang yang “salah”, tetapi juga karena tindakan atau kelalaian pejabat publik.⁵⁸¹

579 Guyanie, 2013, hlm. 17.

580 Palguna, 2017, hlm. 4.

581 Satrio, 2015, hlm. 5.

BAB V

SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

5.1. Sasaran

Berpijak pada uraian beberapa bab sebelumnya, maka upaya menghadirkan perubahan beberapa materi muatan di dalam UUD NRI menjadi sangat relevan dan cukup besar urgensinya. Dengan demikian, sasaran yang hendak diwujudkan melalui perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 yaitu:

1. Penegasan bahwa anggota DPD murni perseorangan dan bukan anggota partai politik. Penegasan ini dilakukan dengan mengubah ketentuan Pasal 22E ayat (4). Selain itu terhadap DPD juga dilakukan penguatan kelembagaan, utamanya fungsi legislasi sebagai kamar legislatif kedua di parlemen. Penguatan dilakukan dengan perubahan dan penambahan frasa pada Pasal 20 Ayat (3), (4), (5) dan (6); Pasal 22D Ayat (1), (2) dan (3); serta Pasal 37 Ayat (3) dan (4). Penguatan ini di maksudkan agar DPD juga dapat membentuk undang-undang bersama DPR dan Presiden berkaitan dengan kepentingan daerah, serta penguatan kedudukan DPD dalam MPR. Selain itu, penguatan fungsi DPD juga dilakukan dengan menambahkan hak untuk membahas perubahan undang-undang dasar di dalam BAB XVI.
2. Pengaturan Lembaga Negara Khusus. Dalam hal ini, upaya yang dapat ditempuh yaitu dengan menginjeksi norma legitimasi terkait Lembaga Negara Khusus ke dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945. Lebih lanjut, Tim Perumus berinisiasi untuk menambahkan BAB VIII B tentang Lembaga Negara Khusus. Secara mendasar, perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 ini menyasar pada penguatan kedudukan Lembaga Negara Khusus yang terdiri atas KPK, Komnas HAM hingga Ombudsman. Sebagaimana apabila pengaturannya Lembaga tersebut diinjeksi ke dalam UUD NRI maka secara langsung memperkuat legitimasi secara struktural sebagai lembaga

negara. Sehingga produk hukum berupa kebijakan dan regulasi yang diterbitkan oleh Lembaga Negara Khusus juga akan lebih cenderung untuk ditaati oleh lembaga negara dari tiga pilar kekuasaan lainnya. Di sisi lain, penguatan pengaturan terkait Lembaga Negara Khusus ini juga berpotensi untuk membantu pengawalan dan pengawasan lembaga negara lainnya dari tiga pilar kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif sehingga diproyeksikan berperan sebagai katalis dalam menyelenggarakan fungsi *check and balance*.

3. Integrasi Rezim Pemilu. Hal ini dilakukan dengan mengubah dan menambahkan frasa pada Pasal 18 ayat (4) yang mengatur tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota sebagai kepala pemerintahan daerah, dan Pasal 22E ayat (1) yang mengatur tentang Pemilihan Umum. Perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 ini menysasar terhadap pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum.
4. Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum. Adapun langkah yang dilakukan adalah dengan menambah pasal baru dalam BAB IX tentang kekuasaan kehakiman yaitu pasal 24D yang mengatur tentang Mahkamah Pemilu. Perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 menysasar pada penguatan asas-asas penyelenggaraan pemilu yang di antaranya adalah kepastian hukum. Dalam hal ini dimaksudkan untuk seluruh penyelenggara Pemilu, pengawas Pemilu, dan peserta Pemilu dapat memperoleh kepastian hukum atas kerugian yang ditanggung dalam proses tahapan, program, dan jadwal waktu penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Dengan membentuk Mahkamah Pemilihan Umum sebagai badan peradilan beserta kualifikasi kamar persidangan dimaksudkan untuk mengefisiensi dan membentuk peradilan yang independen.
5. Pemberian kewenangan pengaduan konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi. Penambahan kewenangan ini dilakukan dengan menghapus klausa kewenangan penyelesaian perselisihan tentang hasil pemilihan umum pada Pasal 24C ayat (1) dan menambahkan klausa kewenangan pengaduan konstitusional di dalamnya. Perubahan kelima mengenai pemberian kewenangan pengaduan konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi menysasar pada penguatan perlindungan terhadap HAM dan hak konsitusional

warga negara.

5.2. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Untuk mewujudkan sasaran tersebut, maka disusunlah jangkauan dan arah pengaturan dari perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

1. Menguatkan sistem kelembagaan DPD. Penguatan dilakukan dengan merevitalisasi unsur kelembagaan DPD agar lebih dapat mewakili apa yang seharusnya terwakili. Lebih spesifik lagi dalam penguatan fungsi legislasi untuk mengajukan, membahas, dan memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta penguatan peran DPD dalam kelembagaan MPR terhadap fungsinya dalam melakukan perubahan undang-undang dasar.
2. Memperkuat pengaturan dan kedudukan Lembaga Negara Khusus. Lebih lanjut, Lembaga tersebut menjadi penting diatur ketentuannya di dalam batang tubuh konstitusi melalui perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 karena dengan demikian maka akan menempatkan eksistensi Lembaga Negara Khusus (yang sebelumnya kedudukannya memerlukan landasan politis yang kuat) secara filosofis maupun politis menjadi bernilai tinggi, sehingga ke depannya setiap kebijakan dan regulasi yang ditelurkan oleh Lembaga Negara Khusus akan lebih dipatuhi oleh pilar kekuasaan negara lainnya. Selanjutnya, penambahan materi muatan terkait Lembaga Negara Khusus pada dasarnya searah dengan nafas sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia, yang mana menjadi penting karena melalui penguatan kedudukan dan pengaturan tersebut maka lahirlah peran penyeimbang permanen bagi cabang kekuasaan lainnya, sehingga negara mampu menjangkau salah satu tujuannya yakni menghadirkan fungsi *check and balance* secara optimal.
3. Integrasi Rezim Pemilu. Lebih spesifik yakni dengan memasukkan Pemilukada ke dalam Rezim Pemilu, menegaskan bahwa Pemilukada

dipilih secara langsung oleh rakyat. serta memindahkan kewenangan sengketa Pemilu dari MK kepada Badan Peradilan Khusus Pemilu (Mahkamah Pemilu).

4. Membentuk lembaga Mahkamah Pemilu yang menyelesaikan permasalahan terkait tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan penetapan hasil pemilu. Penambahan pengaturan Mahkamah Pemilu didasarkan atas cita hukum (*ius constituendum*) demi kehidupan negara yang lebih demokratis. Dengan memberikan ruang hukum bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan dalam penyelenggaraan pemilu untuk mendapat kepastian hukum. Lebih lanjut pembentukan ini sebagai bentuk upaya mempercepat penyelesaian pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama pemilu, mengingat di dalam pemilu terdapat hak-hak warga negara yang merupakan bagian dari HAM. Maka, segala sengketa pemilu dapat ditangani dengan baik dan terfokus sesuai dengan wewenang Mahkamah Pemilu. Pengaturan ini dimaksudkan untuk membentuk peradilan pemilu yang independen dan mengakomodasi para pencari keadilan.
5. Memberikan perlindungan maksimum terhadap HAM dan hak-hak konstitusional warga negara dan tegaknya demokrasi. Secara spesifik perlindungan ini dilakukan dengan langkah konkret melalui pemberian kewenangan dan sarana pengaduan konstitusional pada MK.

5.3. Materi Muatan

BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 1	Pasal 1
(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik	(1) Tetap
(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)	(2) Tetap
(3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)	(3) Tetap

Bab ini memuat tentang pengertian Negara Indonesia dalam Undang-Undang Dasar ini. Pada bab ini tidak diadakan perubahan, mengingat pembukaan dan bentuk negara tidak dapat dilakukan perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta menjadi kesepakatan bersama bahwa mengenai Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diadakan perubahan, dan kedaulatan berada di tangan rakyat berarti memberikan kebebasan kepada rakyat untuk menjalankan pemerintahan namun tetap harus berdasarkan pada aturan yang ditentukan oleh hukum agar tetap sejalan dengan cita-cita hukum bangsa Indonesia.

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 2	Pasal 2
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ****)	(1) Tetap
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat ber-sidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.	(2) Tetap
(3) Segala putusan Majelis Permusy-awaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	(3) Tetap
Pasal 3	Pasal 3
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat ber-wenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. ***)	(1) Tetap
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***/****)	(2) Tetap
(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat ha-nya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. ***/****)	(3) Tetap

Tidak diadakan perubahan karena secara substansi bab ini telah memadai.

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

UUD NRI 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI 1945
Pasal 4	Pasal 4
(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.	(1) Tetap
(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	(2) Tetap
Pasal 5	Pasal 5
(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *)	(1) Tetap
(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.	(2) Tetap
Pasal 6	Pasal 6
(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan	(1) Tetap

Wakil Presiden. ***)	
(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ***)	(2) Tetap
Pasal 6A	Pasal 6A
(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)	(1) Tetap
(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. ***)	(2) Tetap
(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. ***)	(3) Tetap
(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam	(4) Tetap

<p>pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ****)</p>	
<p>(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)</p>	(5) Tetap
<p style="text-align: center;">Pasal 7</p> <p>(1) Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 7</p> <p>(1) Tetap</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 7A</p> <p>Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 7A</p> <p style="text-align: center;">Tetap</p>

dan/atau Wakil Presiden. ***)	
Pasal 7B	Pasal 7B
<p>(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)</p>	(1) Tetap
<p>(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam</p>	(2) Tetap

<p>rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)</p>	
<p>(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)</p>	<p>(3) Tetap</p>
<p>(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***)</p>	<p>(4) Tetap</p>
<p>(5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau</p>	<p>(5) Tetap</p>

<p>perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)</p>	
<p>(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)</p>	(6) Tetap
<p>(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan</p>	(7) Tetap

menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)	
Pasal 7C Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)	Pasal 7C Tetap
Pasal 8 (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***)	Pasal 8 (1) Tetap
(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambatlambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***)	(2) Tetap
(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri,	(3) Tetap

<p>Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih pertama dan kedua suara dalam terbanyak pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. ****)</p>	
<p style="text-align: center;">Pasal 9</p> <p>(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama dan kepercayaan, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:</p> <p>Sumpah Presiden (Wakil Presiden): “Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 9</p> <p>(1) Tetap</p>

<p>Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undangundang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.” Janji Presiden (Wakil Presiden): “Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”. *)</p>	
<p>(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan</p>	<p>(2) Tetap</p>

Mahkamah Agung. *)	
Pasal 10 Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.	Pasal 10 Tetap
Pasal 8 (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. ****)	Pasal 8 (1) Tetap
(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)	(2) Tetap
(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. ***)	(3) Tetap
Pasal 12 Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.	Pasal 12 Tetap
Pasal 13	Pasal 13

(1) Presiden mengangkat duta dan konsul.	(1) Tetap
(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)	(2) Tetap
(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)	(3) Tetap
Pasal 15 Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. *)	Pasal 15 Tetap
Pasal 12 Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. ****)	Pasal 12 Tetap

Dalam bab ini Tim Perumus tidak melakukan perubahan.

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

(DIHAPUS)

Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung (DPA) telah dihapus, karena hal ini didasarkan pada pengalaman praktek-praktek ketatanegaraan, khususnya selama orde baru. Pada saat itu anggota-anggota DPA yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden tidak memiliki wibawa politik

dan lembaga ini menjadi sub-ordinasi dari Presiden.

Namun Bab ini tetap dicantumkan, karena perubahan yang dilakukan oleh penulis adalah dengan adendum. Yang dimaksud dengan adendum adalah penambahan; lampiran; ketentuan atau Pasal tambahan. Perubahan dengan adendum adalah dengan tetap mempertahankan naskah asli Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan naskah perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diletakkan melekat pada naskah asli. Sehingga sesungguhnya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam satu naskah memuat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amademen, amademen I, amademen II, amademen III, dan amademen IV.

Karena hal ini didasarkan pada pengalaman praktek-praktek ketatanegaraan, khususnya selama orde baru, karena disaat itu anggota-anggota DPA yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden tidak memiliki wibawa politik dan lembaga ini menjadi sub-ordinasi dari Presiden.

adendum. Yang dimaksud dengan adendum adalah penambahan; lampiran; ketentuan atau Pasal tambahan. Perubahan dengan adendum adalah dengan tetap mempertahankan naskah asli Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan naskah perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diletakkan melekat pada naskah asli. Sehingga sesungguhnya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam satu naskah memuat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amademen, amademen I, amademen II, amademen III, dan amademen IV.

BAB V
KEMENTERIAN NEGARA

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 17	Pasal 17
(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.	(1) Tetap
(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*)	(2) Tetap
(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*)	(3) Tetap
(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.***)	(4) Tetap

Dalam bab ini Tim Perumus tidak melakukan perubahan, karena secara substansi telah memadai.

BAB VI
PEMERINTAH DAERAH

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 18	Pasal 18
(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**)	(1) Tetap
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**)	(2) Tetap

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)	(3) Tetap
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)	(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. **/*****)
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)	(5) Tetap
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)	(6) Tetap
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)	(7) Tetap

Sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam pembahasan, penambahan frasa dalam Pasal 18 ayat (4) sehingga menjadi “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara langsung melalui pemilihan umum.*” Dimaksudkan untuk menjadikan Pilkada sebagai bagian dari rezim pemilihan umum, sehingga secara materiil maupun formil dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan umum dengan cara dipilih langsung oleh rakyat.

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 19	Pasal 19
(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. **)	(1) Tetap
(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. **)	(2) Tetap
(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. **)	(3) Tetap
Pasal 20	Pasal 20
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *)	(1) Tetap
(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)	(2) Tetap
(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. *)	(3) Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. */*****)
(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. *)	(4) Jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah masa itu. */*****)

<p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. **)</p>	<p>(5) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. */*****)</p>
	<p>(6) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*****)</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 20A</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 20A</p>
<p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. **)</p>	<p>(1) Tetap</p>
<p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. **)</p>	<p>(2) Tetap</p>
<p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. **)</p>	<p>(3) Tetap</p>
<p>(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. **)</p>	<p>(4) Tetap</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 21</p> <p>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. *)</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 21</p> <p style="text-align: center;">Tetap</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 22</p> <p>(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 22</p> <p>(1) Tetap</p>

(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.	(2) Tetap
(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.	(3) Tetap
Pasal 22A	Pasal 22A
Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. **)	Tetap
Pasal 22B	Pasal 22B
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. **)	Tetap

Bab DPR tidak dapat dipisahkan dengan Bab DPD dikarenakan pembahasannya berkaitan dengan penguatan kewenangan DPD dalam fungsi legislasi, sehingga perlu dilakukan perubahan pada Bab DPR juga. Dalam Pasal 20 Ayat (3), Tim Perumus menambah satu ayat sehingga pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah membutuhkan persetujuan dari DPD.

Hal ini menyebabkan pembahasan dan persetujuan undang-undang menjadi bersifat *tripartit* (DPD, DPR, dan Presiden). Pengaturan seperti ini mengimplikasikan bahwa DPD memegang fungsi legislasi sebagai kamar legislatif kedua di parlemen. Dengan hadirnya DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dimaksudkan untuk lebih melibatkan daerah dalam pengambilan keputusan dan menciptakan *checks and balances* didalam tubuh parlemen. Berkaitan dengan ini parlemen kita terdiri atas DPR yang merepresentasikan kepentingan rakyat secara umum (*political representation*) dan anggota DPD yang merepresentasikan aspirasi daerah (*regional representation*).

BAB VIIA

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 22C	Pasal 22C
(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.	(1) Tetap
(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.	(2) Tetap
(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.	(3) Tetap
(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.	(4) Tetap
Pasal 22D	Pasal 22D
(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, 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.***)	(1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah, 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. ***/*****)

<p>(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.***)</p>	<p>(2) Dewan Perwakilan Daerah memberikan pertimbangan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.***/******)</p>
<p>(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)</p>	<p>(3) Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pajak, pendidikan, dan agama, serta undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara.***/******)</p>
<p>(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)</p>	<p>(4) Tetap</p>

Dalam rangka memperkuat fungsi DPD dalam hal legislasi Tim Perumus mengubah Pasal 22D ayat (1), dengan menggunakan frasa “memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat....”. Hal ini dimaksudkan dengan pengaturan bahwa DPD memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR, DPD bisa mengajukan, membahas, dan memberi persetujuan dalam proses legislasi undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Selama ini DPD hanya diberikan porsi untuk mengajukan dan membahas bersama DPR rancangan undang-undang tertentu, namun dalam hal pengambilan keputusan tetap berada pada DPR.

Pada Pasal 22D ayat (2), diatur kewenangan DPD terkait rancangan undang-undang APBN, dan undang-undang yang terkait pajak, pendidikan,

dan agama. Tim Perumus merasa kewenangan DPD memberikan pertimbangan sudah cukup. Kemudian dalam hal pengawasan pada Pasal 22D Ayat (3), DPD bisa memberikan pertimbangan dalam upaya melindungi kepentingan daerah. Terkait dengan fungsi pengawasan, Tim Perumus menghilangkan kata ‘dapat’ serta menghilangkan frasa ‘menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti’. Pada dasarnya undang-undang yang diawasi pelaksanaannya oleh DPD sangat berkaitan dengan kepentingan daerah yang diwakilinya, sehingga pengawasan yang dilakukan DPD bukanlah sebuah opsi yang bisa dilakukan atau tidak dilakukan. Hasil pengawasan tersebut juga tidak perlu disampaikan kepada DPR, karena secara kelembagaan DPR memiliki kedudukan yang sejajar dengan DPD dan merupakan lembaga perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat. Perubahan ini merupakan bagian penguatan kewenangan DPD dalam fungsi pengawasan. Dengan perubahan pasal ini, diharapkan DPD lebih mengetahui pelaksanaan undang-undang di setiap daerah-daerah yang pada akhirnya dapat menindaklanjuti hasil pengawasannya.

BAB VIIB*)**

PEMILIHAN UMUM

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 22E	Pasal 22E
(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***)	(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. ***/*****)
(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ***)	(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. ***/*****)

(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. (***)	(3) Tetap
(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. (***)	(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan dan bukan anggota partai politik. (***/*****)
(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. (***)	(5) Peserta pemilihan umum untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota adalah pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau perseorangan. (***/*****)
(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. (***)	(6) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. (***/*****)
	(7) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. (***/*****)

Pengisian anggota DPD yang merupakan representasi daerah seharusnya bebas dari kepentingan politik manapun. Tim Perumus melihat, bahwa banyak sekali yang memperlakukan pengisian anggota DPD yang berasal dari parpol, yang pada akhirnya bermuara kepada pengujian undang-undang Pemilu kepada MK. Selanjutnya dalam putusannya Nomor 30/PUU-XVI/2018 berkaitan dengan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, amar putusan menyatakan mengabulkan untuk seluruhnya dan menegaskan frasa “pekerjaan lain” dalam pasal 182 huruf i Undang-Undang Pemilu bertentangan dengan UUD sepanjang tidak dimaknai sebagai pengurus partai politik. Sehingga menyatakan bahwa anggota DPD tidak boleh berasal dari pengurus partai politik baik dari tingkat teratas sampai tingkat yang paling bawah. Pertimbangan MK adalah bahwa DPD adalah wujud representasi dari daerah sehingga harus terhindar dari kepentingan politik yang sudah direpresentasikan oleh DPR. Di samping itu hal ini akan mencegah terjadinya perwalkilan ganda (*double representation*) dalam keanggotaan MPR.

Sehingga perlu diberikan penegasan berkaitan dengan penambahan jumlah anggota DPD dan bagaimana mekanisme pengisian anggotanya di dalam UUD. Sebagaimana penambahan anggota yang semula tidak boleh lebih sepertiga dari jumlah anggota DPR, menjadi tidak boleh lebih setengah dari jumlah anggota DPR. Kemudian dalam hal pengisian anggota perlu juga dicantumkan bahwa calon anggota DPD tidak boleh berasal dari partai politik, karena DPD harus merepresentasikan kepentingan daerah bukan kekuatan politik, hal ini juga diperkuat dengan putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018.

Selain itu, sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam pembahasan, terkait dengan pengintegrasian rezim Pilkada kepada rezim pemilu maka ketentuan Pasal 22E ayat (1) diubah menjadi:

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”

Penghapusan frasa lima tahun sekali dilakukan untuk menyesuaikan terhadap masa jabatan maupun habisnya masa jabatan Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, maupun Wakil Walikota.

Kemudian, penambahan Pasal 22E ayat (5) yang berbunyi:

“Peserta pemilihan umum untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota adalah pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau perseorangan.”

Dimaksudkan untuk menjadikan Pilkada sebagai bagian dari rezim pemilihan umum, sehingga secara materiil maupun formil dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan umum dengan cara dipilih langsung oleh rakyat.

Pada Pasal 22E ayat (1) terdapat perubahan pasal yang awalnya *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”* Menjadi *“Pemilihan umum*

dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil". Pengurangan frasa "*setiap lima tahun sekali*" ini adalah sebagai akibat dari dimasukkannya Pilkada ke dalam rezim Pemilu. Sebagaimana diketahui Pilkada di Indonesia tidak dilakukan secara serentak seperti halnya Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, serta Dewan Perwakilan Daerah yang dilaksanakan secara serentak. Sehingga hal ini membawa implikasi bahwa Pemilu tidak lagi dilakukan hanya sekali dalam lima tahun.

Sedangkan pada Pasal 22E ayat (2) terdapat perubahan untuk memasukkan Pilkada sebagai bagian dari rezim Pemilu, sehingga pasal tersebut berbunyi "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.*"

Perubahan pasal tersebut bersumber dari hasil interpretasi daripada Pasal 18 ayat (4) "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*", yang seperti kita ketahui terdapat perbedaan pendapat dari para ahli atas arti dari pasal tersebut.

Pendapat pertama mengatakan bahwa frasa "dipilih secara demokratis" dapat diartikan bahwa Pilkada dapat dipilih langsung oleh rakyat maupun melalui DPRD yang merupakan representasi dari rakyat. Dalam kata lain, Pasal ini memberikan ruang kepada para pembentuk undang-undang untuk merumuskan apakah sistem pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD atau dilakukan secara langsung oleh rakyat, dengan memperhatikan dan menyesuaikan dengan kondisi dan perkembangan masyarakat sekitar.⁵⁸²

Pendapat yang kedua ialah yang mengatakan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara langsung, hal ini berdasarkan pada alasan karena Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka pemerintahan daerah pun seperti Gubernur, Bupati, dan Walikota juga harus dipilih secara langsung oleh rakyat.⁵⁸³

582 Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013.

583 Pendapat Fraksi PPP, pada Rapat Panitia Ad-Hoc 1 2000 Badan Pekerja

Di antara dua pendapat di atas tersebut, tim perumus memutuskan bahwa yang dimaksud dengan frasa “dipilih secara demokratis” ialah dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini berdasarkan pada pertimbangan yuridis bahwa pada Pasal 6A telah mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Hal ini pun juga telah sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang “berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Oleh karena hal tersebut dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pemerintah haruslah berasal dari rakyat dan rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin daerahnya. Sehingga atas hal tersebutlah pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung yakni dipilih langsung oleh rakyat.

BAB VIII

HAL KEUANGAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 23	Pasal 23
(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ***)	(1) Tetap
(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)	(2) Tetap

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu. ***)	(3) Tetap
Pasal 23A Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang. ***)	Pasal 23A Tetap
Pasal 23B Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. ***)	Pasal 23B Tetap
Pasal 23C Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. ***)	Pasal 23C Tetap
Pasal 23D Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. ***)	Pasal 23D Tetap

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

BAB VIII

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 23E	Pasal 23E
(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***)	(1) Tetap
(2) Hasil pemeriksa keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***)	(2) Tetap
(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)	(3) Tetap
Pasal 23F	Pasal 23F
(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***)	(1) Tetap
(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)	(2) Tetap
Pasal 23G	Pasal 23G
(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***)	(1) Tetap
(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)	(2) Tetap

Tim Perumus tetap mengikuti Naskah Konstitusi dan tidak perlu diadakan usulan perubahan terhadap Pasal 23E, 23F, dan 23G karena secara substansi Pasal diatas sudah memadai dan oleh karena itu tidak perlu diubah.

BAB VIII B
LEMBAGA NEGARA KHUSUS***)**

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
	Pasal 23H
	(1) Untuk menjamin kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, diadakan Ombudsman Republik Indonesia.*****)
	(2) Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan imparial, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.*****)
	(3) Anggota Ombudsman dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas usulan Presiden.*****)
	(4) Pimpinan Ombudsman dipilih dari dan oleh anggota.*****)
	(5) Ombudsman berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.*****)
	(6) Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan dan tata kerja Ombudsman diatur dengan undang-undang.*****)

	Pasal 23I
	(1) Untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan maka diadakan Komisi Pemberantasan korupsi yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat imparsiial dan bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. *****)
	(2) Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas usulan Presiden. *****)
	(3) Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dipilih dari dan oleh anggota. *****)
	(4) Komisi Pemberantasan Korupsi berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. *****)
	(5) Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan dan tata kerja Komisi Pemberantasan Korupsi diatur dengan undang-undang. *****)
	Pasal 23J
	(1) Untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia serta menyelenggarakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia maka diadakan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat mandiri dan imparsiial. *****)
	(2) Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara. *****)
	(3) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dan memiliki perwakilan di setiap daerah. *****)

	(4) Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan dan tata kerja Komisi Nasional Hak Asasi Manusia diatur dengan undang-undang. *****)
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Pembentukan bab ini didasarkan pada keperluan penempatan eksistensi Lembaga Negara Khusus (yang sebelumnya kedudukannya memerlukan landasan politis yang kuat) secara filosofis maupun politis menjadi bernilai tinggi, sehingga ke depannya setiap kebijakan dan regulasi yang ditelurkan oleh Lembaga Negara Khusus akan lebih dipatuhi dan disejajarkan dengan pilar kekuasaan negara lainnya. Bukan tanpa alasan, praktisnya sistem pembagian kekuasaan negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan keempat tidak lagi menganut prinsip struktural hirarkis melainkan fungsional dan kesejajaran yang mana saling terkait satu dengan yang lain dan saling dapat mengontrol dan mengawasi (fungsi *check and balance*), sehingga urgensi perubahan susunan redaksional tersebut menjadi cukup vital.

Selanjutnya, Tim Perumus melakukan beberapa penambahan pasal yang memuat materi pengaturan mengenai Ombudsman; KPK; dan Komnas HAM. Dalam hal ini, Tim Perumus menilai bahwa dalam praktik penyelenggaraan struktur ketatanegaraan Indonesia saat ini, Ombudsman, KPK, dan Komnas HAM yang termasuk dalam lembaga negara khusus idealnya diposisikan sejajar dengan tiga pilar cabang kekuasaan lainnya mulai dari *Legislatif*, yang terdiri dari DPR dan DPD; *Eksekutif*, yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden; *Yudisial*, yang terdiri dari MK, MA dan KY.

Ombudsman, KPK, dan Komnas HAM dalam hal ini diklasifikasikan sebagai Lembaga Negara Khusus. Lebih dari itu, penambahan pasal-pasal tersebut juga diharapkan turut menstimulus lembaga-lembaga dalam struktur ketatanegaraan agar dapat membentuk satu kesatuan proses yang mana satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara. Sehingga, kesatuan proses ini mampu tercapai dengan adanya ketegasan fungsi, kewenangan dan posisi kedudukan Lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan yang digawangi oleh pasal-pasal tersebut.

Secara spesifik, Tim Perumus berpegang pada beberapa dasar alasan terkait penambahan pengaturan 4 lembaga baru ke dalam Bab VIII A UUD NRI Tahun 1945. *Pertama*, Ombudsman. Sederhananya, dalam hal ini Ombudsman perlu diatur ketentuannya di dalam UUD NRI Tahun 1945 sebab Lembaga Ombudsman adalah lembaga pengawas pelayanan publik yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kesetaraan yang mana untuk mewujudkan kesetaraan tersebut dibutuhkan fungsi *check and balance*. Fungsi ini, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik sudah menjadi tugas dan tanggung jawab Ombudsman. Senada dengan itu, fungsi checks ombudsman adalah fungsi ketatanegaraan yang khas, yaitu fungsi inspektif (dalam penyelenggaraan administrasi publik) yang dapat bergerak multi arah, termasuk arah *checks vertical* ke atas. Karakteristik ini berbeda dengan fungsi-fungsi ketatanegaraan lain yang dimiliki secara konvensional oleh lembaga-lembaga negara yang diletakkan kedudukannya sebagai lembaga negara utama (*main state institution*).

Kedua, KPK. Sederhananya KPK sebagai garda terdepan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, sudah seharusnya pengaturan KPK diinjeksi ke dalam UUD NRI Tahun 1945 semata-mata sebagai upaya penguatan serta untuk mencegah pembonsaian terhadap lembaga KPK tersebut. Bukan tanpa alasan, KPK dalam praktiknya menghadapi banyak tantangan dalam upayanya memberantas korupsi di dalam Lembaga-lembaga negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Akibatnya, KPK yang berposisi sebagai Lembaga yang lebih rendah kedudukannya menghadapi kesulitan untuk mengendalikan Lembaga-lembaga yang lebih tinggi darinya. Di sisi lain, KPK juga berada di dalam posisi yang dilematis sebab statusnya sebagai produk hukum yang secara normatif pembentukannya berangkat dari UU KPK yang notabene dibuat dan ditentukan oleh badan Legislatif dan Eksekutif yang mana bisa saja sewaktu-waktu diubah substansi dari undang-undang tersebut hanya untuk menyusupkan kepetingan politis kedua Lembaga tersebut. Dengan demikian, untuk menghindari dilumpuhkannya eksistensi KPK, maka pengaturannya di dalam UUD NRI Tahun 1945 mendesak untuk dilakukan. Lebih dari itu, pengaturan tersebut juga akan menjadikan KPK tidak hanya sebagai pemberantas atau penindak terhadap pelaku tindak pidana korupsi, tapi sebagai *backbone good governance* dan sekaligus menghindarkan goyangan politik yang selalu ingin melemahkan kewenangan KPK.

Ketiga, Komnas HAM. Melihat begitu pentingnya pengaturan HAM yang disadari bahwa diperlukan diikuti dengan adanya lembaga yang menangani edukasi dan penegakan hukum persoalan-persoalan HAM di Indonesia, di samping itu pula banyak peraturan perundang-undangan yang telah mengatur tentang HAM. Akan tetapi, yang paling penting adalah eksistensi institusi penegak HAM itu harus diberdayakan dan diperkuat agar dapat mewujudkan perlindungan dan penegakkan HAM di Indonesia, sehingga Tim Perumus dalam hal ini menimbang bahwa Komnas HAM sudah selayaknya untuk dimasukkan pengaturannya dalam UUD NRI Tahun 1945 agar menjamin terlaksananya pengakuan, perlindungan dan penegakkan HAM yang lebih berwibawa, efektif dan efisien sebagai lembaga negara yang independen, setara dengan lembaga negara lain yang telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 24	Pasal 24
(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. ***)	(1) Tetap
(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. ***)	(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi serta Mahkamah Pemilihan Umum. ***/*****)
(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. ****)	(3) Tetap

Pasal 24A	Pasal 24A
(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. ***)	(1) Tetap
(2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum ***)	(2) Tetap
(3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. ***)	(3) Tetap
(4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. ***)	(4) Tetap
(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang. ***)	(5) Tetap
Pasal 24B	Pasal 24B
(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. ***)	(1) Tetap
(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. ***)	(2) Tetap
(3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)	(3) Tetap
(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. ***)	(4) Tetap

Pasal 24C	Pasal 24C
(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. ***)	(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perkara pengaduan konstitusional. ***/*****)
(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. ***)	(2) Tetap
(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)	(3) Tetap
(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)	(4) Tetap
(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)	(5) Tetap
(6) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)	(6) Tetap
	(7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, kewajiban, dan wewenang Mahkamah Konstitusi diatur dengan dalam undang-undang. *****)

	Pasal 24D
	(1) Mahkamah Pemilihan Umum berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk memutus tentang pelanggaran administrasi, sengketa proses pemilihan umum, tindak pidana pemilihan umum yang memengaruhi hasil serta sengketa tentang pemilihan umum. *****)
	(2) Mahkamah Pemilihan Umum memiliki 3 (tiga) kamar persidangan yang terdiri atas kamar pelanggaran administrasi, kamar sengketa proses pemilihan umum, dan kamar tindak pidana pemilihan umum. *****)
	(3) Hakim Pemilihan Umum harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, profesional, berpengalaman di bidang hukum dan pemilihan umum. *****)
	(4) Calon hakim pemilihan umum di setiap kamar persidangan diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan Presiden. *****)
	(5) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Pemilihan Umum dipilih dan oleh hakim pemilihan umum. *****)
	(6) Susunan, kedudukan, keanggotaan, hukum acara Mahkamah Pemilihan Umum serta ketentuan lainnya diatur dengan undang-undang. *****)
Pasal 25	Pasal 25
Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.	Tetap

Perubahan juga dilakukan terhadap Pasal 24C ayat (1) menjadi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-

Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perkara pengaduan konstitusional.”

Tim Perumus menimbang—sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam Bab Pembahasan—bahwa Mahkamah Konstitusi tidak lagi memiliki kewenangan untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sebagaimana perselisihan tentang hasil pemilihan umum akan dilaksanakan melalui Mahkamah Pemilu. Namun demikian, Tim Perumus memberikan kewenangan pengganti, yakni memutus perkara pengaduan konstitusional.

Pengaduan konstitusional memberikan salah satu kekuatan utama untuk melindungi hak-hak dasar warga negara. Hal ini didasarkan pada salah satu elemen utama yang berasal dari sistem pemerintahan konstitusional adalah perlindungan hak-hak dasar warga negara, sebagaimana secara eksplisit tercantum dalam Bab XA dari undang-undang hak konstitusional dalam Konstitusi Indonesia.⁵⁸⁴ Namun, dimasukkannya hak-hak dasar yang dijamin dalam Konstitusi tentunya tidak cukup. Dibutuhkan mekanisme yang dapat diandalkan untuk melindungi, mematuhi, dan menegakkan hak-hak tersebut.

Mengingat bahwa pelanggaran terhadap hak konstitusional tidak hanya terjadi karena substansi hukum nasional, tetapi juga karena tindakan atau keputusan yang diambil oleh otoritas publik atau lembaga negara, tidak adanya mekanisme konstitusional yang dapat melindungi hak konstitusional warga negara Indonesia sama saja untuk meniadakan elemen penting dalam menerapkan sistem pemerintahan konstitusional.⁵⁸⁵ Sehingga, mengadopsi mekanisme pengaduan konstitusional sangat penting untuk memperkuat implementasi sistem pemerintahan konstitusional. Hal ini menjadi penting, khususnya dalam memberikan perlindungan penuh terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

Pengaduan konstitusional dapat didefinisikan sebagai pengaduan ke Mahkamah Konstitusi, yang diajukan oleh individu yang merasa hak fundamental atau konstitusionalnya dilanggar oleh otoritas publik.⁵⁸⁶

584 Pasal 28 hingga 28J UUD NRI Tahun 1945.

585 I. D. G. Palguna, 2006, hlm. 132.

586 Comella, 2003, hlm. 710 “title-short”: “The consequences of centralizing constitutional review in a special court”, “volume”: “82”, “author”: [“family”: “Comella”, “given”: “Victor Ferreres”], “issued”: {“date-parts”: [“2003”]}, “locator”: “710”, “label”: “page”], “schema”: “htt

Mekanisme pengaduan konstitusional dapat diadopsi dalam sistem ajudikasi konstitusional di Indonesia yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip konstitusionalisme dan menempatkan Konstitusi sebagai hukum tertinggi negara.⁵⁸⁷

Pengaduan konstitusional hanya dapat diterima oleh pengadilan konstitusional jika semua upaya hukum yang ada telah dilakukan atau dihabiskan melalui proses peradilan. Selain itu, semua kemungkinan untuk memperbaiki atau mencegah pelanggaran terhadap konstitusi harus digunakan. Persyaratan ini juga diidentifikasi sebagai subsidiaritas pengaduan konstitusional.⁵⁸⁸ Pengadilan konstitusi hanya memeriksa kesesuaian tindakan terhadap Konstitusi, sementara penilaian masalah hukum dan fakta lainnya tetap menjadi kewenangan pengadilan biasa. Selama tidak ada pelanggaran terhadap hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional, pengadilan konstitusional terikat oleh keputusan-keputusan pengadilan biasa.⁵⁸⁹

Pada bab IX Kekuasaan Kehakiman ini pula, Tim Perumus melakukan perubahan terhadap Pasal 24C ayat (1) dengan menghapuskan kewenangan memutus sengketa hasil pemilihan umum yang dimiliki oleh MK. Dampak dari dihapuskannya wewenang tersebut Tim Perumus menambahkan Pasal 24D tentang Mahkamah Pemilu. Mahkamah Pemilu merupakan salah satu bagian kekuasaan kehakiman yang berwenang untuk menyelesaikan segala sengketa pemilu yang ada di Indonesia.

[ps://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json](https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json)"}.

587 Pasal 1 ayat (2) Konstitusi Indonesia menyatakan, "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Konstitusi." Selain itu, Pasal 1 ayat (3) menyatakan, "Negara Indonesia adalah negara hukum."

588 Faiz, 2016, hlm. 106.

589 I. Palguna & Gede, 2011, hlm. 1.

BAB IXA
WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 26	Pasal 26
(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.	(1) Tetap
(2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**)	(2) Tetap
(3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**)	(3) Tetap
Pasal 27	Pasal 27
(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.	(1) Tetap
(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.	(2) Tetap
(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.**)	(3) Tetap
Pasal 28	Pasal 28
Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.	Tetap

Tim Perumus tetap mengikuti Naskah Konstitusi dan tidak perlu diadakan usulan perubahan terhadap Pasal 26, 27, dan 28 karena secara substansi Pasal di atas sudah memadai dan oleh karena itu tidak perlu diubah.

BAB X

WILAYAH NEGARA

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 26	Pasal 26
Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)	Tetap

Tim Perumus memutuskan untuk tidak melaksanakan perubahan. Khususnya dalam frasa “Negara Kesatuan Republik Indonesia” sebagai bentuk negara dan bentuk pemerintahan Indonesia dan frasa negara kepulauan. Tim Perumus berpegang dengan konsep negara kepulauan dikarenakan konsep negara kepulauan Indonesia telah diakui oleh dunia internasional melalui *United Nations Conference on the Law of the Sea* 1982 (UNCLOS). Dengan diakuinya Indonesia sebagai negara kepulauan oleh masyarakat internasional, maka akan menaikan eksistensi Indonesia di dunia internasional.

BAB XI

HAK ASASI MANUSIA

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 28A	Pasal 28A
Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. **)	Tetap
Pasal 28B	Pasal 28B
(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. **)	(1) Tetap

(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. **)	(2) Tetap
Pasal 28C	Pasal 28C
(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. **)	(1) Tetap
(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. **)	(2) Tetap
Pasal 28D	Pasal 28D
(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. **)	(1) Tetap
(2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.	(2) Tetap
(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. **)	(3) Tetap
Pasal 28E	Pasal 28E
(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. **)	(1) Tetap
(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **)	(2) Tetap
(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. **)	(3) Tetap

<p style="text-align: center;">Pasal 28F</p> <p>Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. **)</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 28F</p> <p style="text-align: center;">Tetap</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 28G</p> <p>(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. **)</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 28G</p> <p>(1) Tetap</p>
<p>(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik darinegara. **)</p>	<p>(2) Tetap</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 28H</p> <p>(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. **)</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 28H</p> <p>(1) Tetap</p>
<p>(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. **)</p>	<p>(2) Tetap</p>
<p>(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. **)</p>	<p>(3) Tetap</p>
<p>(4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. **)</p>	<p>(4) Tetap</p>

Pasal 28I	Pasal 28I
(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut, adalah HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. **)	(1) Tetap
(2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. **)	(2) Tetap
(3) Identitas budaya dan hak masyarakat dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. **)	(3) Tetap
(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. **)	(4) Tetap
(5) Untuk menegakkan dan melindungi HAM sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan HAM dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. **)	(5) Tetap
Pasal 28J	Pasal 28J
(1) Setiap orang wajib menghormati HAM orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. **)	(1) Tetap
(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)	(2) Tetap

Tidak ada perubahan yang Tim Perumus lakukan pada bab tentang HAM ini dan tetap mempertahankannya.

BAB XI

AGAMA

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 29	Pasal 29
(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.	(1) Tetap
(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama serta beribadat menurut agama atau kepercayaannya tersebut.	(2) Tetap

Tidak ada perubahan yang Tim Perumus lakukan dalam bab tentang Agama ini.

BAB XII

PERTAHANAN DAN KEAMANAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 30	Pasal 30
(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan Negara. **)	(1) Tetap
(2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. **)	(2) Tetap
(3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. **)	(3) Tetap

(4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. **)	(4) Tetap
(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. **)	(5) Tetap

Tim Perumus tetap mengikuti Naskah Konstitusi dan tidak perlu diadakan usulan perubahan terhadap Pasal 30 karena secara substansi Pasal di atas sudah memadai dan oleh karena itu tidak perlu diubah.

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 31	Pasal 31
(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. ****)	(1) Tetap
(2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. ****)	(2) Tetap
(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. ****)	(3) Tetap

(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggapan pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.****)	(4) Tetap
(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.****)	(5) Tetap
Pasal 32	Pasal 32
(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.****)	(1) Tetap
(2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kebudayaan nasional.****)	(2) Tetap

Tim Perumus tetap mengikuti Naskah Konstitusi dan tidak perlu diadakan usulan perubahan terhadap Pasal 31 dan Pasal 32 karena secara substansi Pasal diatas sudah memadai dan oleh karena itu tidak perlu diubah.

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 33	Pasal 33
(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.	(1) Tetap
(2) Cabang cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.	(2) Tetap

(3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.	(3) Tetap
(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.****)	(4) Tetap
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)	(5) Tetap
Pasal 34	Pasal 34
(1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara. ****)	(1) Tetap
(2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. ****)	(2) Tetap
(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. ****)	(3) Tetap
(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)	(4) Tetap

Tidak diadakan perubahan karena secara substansi Bab ini telah memadai.

BAB XV

BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 35 Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.	Pasal 35 Tetap
Pasal 36 Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.	Pasal 36 Tetap
Pasal 36A Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.**	Pasal 36A Tetap
Pasal 36B Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)	Pasal 36B Tetap
Pasal 36C Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)	Pasal 36C Tetap

Tim Perumus tidak melakukan perubahan pada Bab XV UUD 1945 karena bendera, bahasa, lambang negara, dan lagu kebangsaan merupakan atribut negara Indonesia yang memberikan identitas wujud eksistensi Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dilaksanakan berdasarkan asas persatuan, kedaulatan, kehormatan, kebangsaan, Bhinneka Tunggal Ika, ketertiban, kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁵⁹⁰

Bab ini mencerminkan ideologi, karakteristik, dan perjuangan Bangsa Indonesia untuk mempertahankan persatuan dan kesatuan di bawah payung Bhinneka Tunggal Ika. Maka dari itu, perubahan pada bab ini dapat dikatakan identik dengan mengubah jiwa dan nilai-nilai yang terkandung di dalam masyarakat Indonesia.

⁵⁹⁰ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal 37	Pasal 37
(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)	(1) Tetap
(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ****)	(2) Tetap
(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)	(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7/8 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****/*****)
(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)	(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 7/8 dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****/*****)
(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. ****)	(5) Tetap

Dalam rangka menguatkan kedudukan dan peran DPD dalam kelembagaan MPR, maka Tim Perumus melakukan perubahan pada ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Perubahan yang dilakukan berkaitan dengan batas kuorum anggota MPR yang harus hadir dalam sidang perubahan UUD yaitu dari yang semula 2/3 anggota MPR menjadi 7/8 anggota. Hal ini didasarkan kepada tujuan penguatan kedudukan dan peran DPD, sehingga partisipasi DPD harus dipastikan ada dalam perubahan UUD. Jika menelisik jumlah anggota MPR pada periode

2019-2024 mencapai 711 orang dengan komposisi 136 orang berasal dari anggota DPD dan 575 orang berasal dari anggota DPR. Dengan batas kuorum kehadiran yang ada saat ini yaitu $\frac{2}{3}$ maka dengan sendirinya peran DPD tidak diperlukan untuk melakukan perubahan UUD karena yang dibutuhkan hanyalah 474 orang anggota MPR yang mana sudah terpenuhi dengan jumlah anggota DPR saat ini yaitu 575 orang. Kuorum ini bisa saja dipenuhi oleh anggota DPR saja tanpa mengikutsertakan anggota DPD. Begitu pula dengan pemberian persetujuan, 50% ditambah satu dari anggota MPR memiliki arti bahwa hanya dengan 356 anggota MPR sudah bisa membuat perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Hal inilah yang Tim Perumus ingin hindari sehingga mengubah batas kuorum kehadiran menjadi $\frac{7}{8}$ yaitu 652 kehadiran anggota MPR. Selanjutnya, dalam memberikan persetujuan terhadap perubahan UUD maka Tim Perumus pun menambah batas kuorum menjadi $\frac{7}{8}$ karena didasari alasan bahwa lagi-lagi peran DPD harus disertakan dalam memberikan persetujuan terhadap perubahan UUD tersebut. Padahal dalam UUD NRI Tahun 1945 ini tidak hanya memuat peraturan- peraturan yang mengandung kepentingan politik tetapi juga kepentingan teritorial yang disampaikan melalui lembaga DPD. Sehingga, Tim Perumus berasumsi bahwa sidang dihadiri oleh seluruh anggota DPR, masih diperlukan setidaknya 77 anggota DPD lagi untuk menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR. Begitu juga dengan persetujuan atas perubahan UUD NRI Tahun 1945, 652 anggota MPR harus memberikan persetujuannya untuk mengesahkan usul perubahan UUD NRI Tahun 1945.

ATURAN PERALIHAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal I Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)	Pasal I Tetap
Pasal II Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan Belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)	Pasal II Tetap
Pasal III Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. ****)	Pasal III Dihapus.*****)
	Pasal IV Mahkamah Pemilu dibentuk selambat-lambatnya 17 Agustus 2023 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.*****)

Tim Perumus menghilangkan Pasal III karena Mahkamah Konstitusi telah terbentuk sehingga tidak perlu lagi ada Pasal aturan peralihan yang mengatur tentang tanggal pembentukan Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya Tim Perumus menambahkan ketentuan Pasal IV sebagai pelaksanaan dan tindak lanjut diatur dan dibentuknya Mahkamah Pemilu di dalam UUD NRI Tahun 1945.

ATURAN TAMBAHAN

UUD NRI Tahun 1945	PERUBAHAN KELIMA UUD NRI Tahun 1945
Pasal I Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.*****)	Pasal I Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.*****)
Pasal II Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.*****)	Pasal II Dihapus.*****)

Tujuan awal dibentuknya aturan tambahan adalah sebagai jaminan bagi kelangsungan Pemerintahan Republik Indonesia setelah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya sekaligus memberikan ruang bagi MPR untuk melakukan perubahan atas UUD. Baik Konstitusi RIS maupun UUDS 1950 tidak memiliki aturan tambahan, yang ada adalah ketentuan penutup. Sama seperti aturan peralihan, pembahasan aturan tambahan dimulai sejak proses amendemen kedua UUD 1945 tetapi baru mengalami perubahan dan pengesahan pada proses amendemen keempat UUD 1945.

Pembahasan aturan tambahan sebagian besar mengenai relevansi keberadaan aturan tambahan dalam UUD 1945 dan materi yang dianggap substantif untuk dimasukkan ke dalam aturan tambahan. Ketentuan-ketentuan dalam aturan peralihan dan aturan tambahan bersifat sistematis secara teknis, tetapi juga secara kesatuannya sesungguhnya adalah demokratis dan merupakan dasar bagi suatu proses demokratisasi dan reformasi yang berkelanjutan. Tim Perumus melakukan penghapusan pada Pasal I aturan tambahan yang membebankan tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR karena tugas tersebut telah terlaksana.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Konstitusi dalam suatu negara hukum merupakan suatu hukum tertinggi (*the supreme law of the land*) demikian juga di Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 dalam kedudukannya sebagai *the highest norm* dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berperan penting dalam penyelenggaraan dan mengatur kehidupan bernegara. Berdasarkan pengertian tersebut maka UUD NRI Tahun 1945 sebagai salah satu pilar untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara dan juga sebagai *the living constitution* haruslah terus berkembang dan menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang semakin dinamis.

Perubahan terhadap konstitusi merupakan hal yang biasa terjadi di berbagai negara di dunia ini. Hal ini disebabkan karena dalam proses ketatanegaraan konstitusi adalah sebuah entitas yang harus tumbuh dan berkembang sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, diubahnya sebuah konstitusi diharapkan menjadikan konstitusi ke arah yang lebih sempurna. Sejarah mencatat bahwa konstitusi Indonesia telah mengalami perubahan sebanyak empat kali sejak tahun 1999 hingga 2002. Tentu, perubahan pada tidak dapat dihindarkan dari muatan politik, karena merupakan hasil dari kesepakatan politik. Sehingga terdapat beberapa hal penting yang mungkin terlewat atau terdapat kekurangan pada konstitusi yang pada akhirnya melahirkan gagasan untuk melakukan pembaruan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang kelima kalinya.

Sebagaimana diketahui, dalam perkembangan dan penyesuaiannya UUD NRI Tahun 1945 telah dilakukan perubahan sebanyak empat kali, yang mana perubahan tersebut telah menghadirkan lembaga-lembaga negara baru dan mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia secara signifikan. Kendati demikian, perubahan sebanyak empat kali dengan berbagai hal tersebut tidak dapat menepis akan adanya kekurangan atau sesuatu hal

yang dinilai kurang relevan pada konstitusi saat ini. Oleh karena hal tersebut, dengan menilai bahwasanya konstitusi pada saat ini masih jauh dari kata sempurna, sehingga diperlukan perubahan ataupun penyesuaian pada konstitusi terhadap perkembangan dan dinamika masyarakat saat ini.

Beberapa hal yang menurut perumus perlu diubah dalam UUD NRI Tahun 1945 di antaranya ialah:

1. Penguatan terhadap kelembagaan DPD.

Penguatan yang dimaksud dalam hal ini adalah terkait fungsi dan kewenangan DPD dalam ranah legislasi masih sangat terbatas, yakni hanya pada hal-hal yang menyangkut dengan APBN, otonomi daerah, perimbangan kekuasaan pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah negara, dan pengelolaan sumber daya alam sebelum RUU diajukan dan diundang oleh Presiden. Selain itu penguatan juga perlu dilakukan terhadap jumlah anggota DPD yang jauh berbanding dengan jumlah anggota DPR. Hal ini akhirnya berimplikasi pada minimnya tingkat pengaruh DPD dalam setiap pembuatan keputusan.

2. Pengaturan Status Lembaga Negara Penunjang di dalam Konstitusi

Sebagai akibat dari reformasi dan restrukturisasi ketatanegaraan Indonesia maka lahirlah lembaga-lembaga penunjang atau komisi negara yang bertujuan untuk membantu tugas dan fungsi daripada lembaga pokok dari masing-masing lembaga penunjang tersebut. Namun banyaknya komisi negara di Indonesia ini tidak dibarengi dengan konsep serta desain yang komprehensif dan juga ketidakjelasan akan kedudukan dan *legal spirit* dalam sistem ketatanegaraan.

3. Integrasi Pilkada ke dalam Rezim Pemilu

Pengintegrasian Pilkada ke dalam rezim Pemilu ini mengakibatkan Pilkada akan dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini menurut perumus merupakan solusi atau jawaban atas segala konflik dan permasalahan yang timbul selama proses pelaksanaan Pilkada secara tidak langsung. Karena dengan

mengintegrasikan Pilkada ke dalam rezim Pemilu maka akan kembali menegakkan kedaulatan rakyat.

4. Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum

Menurut penulis, pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum diperlukan karena untuk menjawab permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia dalam sistem penyelesaian sengketa Pemilu, dengan banyaknya lembaga yang ikut menyelesaikan permasalahan Pemilu dan juga banyaknya mekanisme yang harus ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Sehingga Mahkamah Pemilihan Umum merupakan suatu jawaban untuk merekonstruksi terhadap sistem penyelesaian sengketa proses dan hasil Pemilu.

5. Pemberian Kewenangan Pengaduan Konstitusional pada Mahkamah Konstitusi

Penambahan kewenangan pengaduan konstitusional pada MK disebabkan oleh banyaknya kasus yang diajukan ke MK yang karakteristiknya serupa dengan pengaduan konstitusional. Penambahan kewenangan ini berbanding lurus dengan *original intent* dari MK yakni untuk mengawal hak-hak konstitusional warga negara yang telah dijamin konstitusi. Sehingga merupakan suatu hal yang perlu untuk menambahkan kewenangan ini kepada MK.

6.2. Saran

Untuk menjamin agar pelaksanaan undang-undang ini tepat guna, tepat sasaran, dan bermanfaat bagi masyarakat maka diperlukan beberapa rekomendasi. Adapun rekomendasi-rekomendasi tersebut sebagai berikut:

1. Diperlukan pengaturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, agar pengembangan, pelaksanaan proses implementasi perubahan UUD NRI Tahun 1945 dapat melindungi hak asasi manusia, mensejahterakan masyarakat, serta dapat memenuhi kepentingan bangsa dan negara.

2. Diperlukan skala prioritas dalam penyusunan Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Melakukan revitalisasi kelembagaan yang berkaitan dengan sasaran dan jangkauan perubahan terutama pada DPD, Lembaga Negara Penunjang, Lembaga Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemilihan Umum, dan pembentukan Mahkamah Pemilu. Sehingga mempunyai fungsi dan peran serta kewenangan yang komprehensif, efektif, dan akuntabel.
4. Melakukan uji publik terhadap Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Melakukan kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan Naskah Akademik Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, seperti seminar, simposium, konferensi, diskusi publik, maupun kegiatan serupa lainnya.
6. Melakukan kegiatan maupun peraturan yang bersifat operasional sebagai pelaksanaan undang-undang yang ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Effendi Choiri. (2007). *Menuju Sistem Bikameral Efektif*. Republika.
- A Tauda, G. (2012). *Komisi Negara Independen; Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Genta Press.
- Abdullah, R. (2005). *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Rajawali Pers.
- Ackerman, B. (2000). The New Separation of Powers. *The Harvard Law Review*, 113.
- Aim, A. (t.t.). *Pendidikan Kewarganegaraan: Membangun Warga Negara yang Demokratis*. PT Grafindo Media Pratama.
- Alder, J. (1989). *Constitutions and Administrative Law*. The Macmillan Press LTD.
- Alrasid, H. (2002). *UD 45 Terlalu Summier? Kepala Biro Pendidikan FHUI Sarankan Perubahan” dalam Harun Alrasid, Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga Kali Diubah oleh MPR*. UI Press.
- Amirudin, & Bisri, A. Z. (2006). *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*. Pustaka Pelajar.
- Anand, Z. (2015). Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *FIAT JUSTISIA*, 7(3). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v7no3.386>
- Ansori, M. (2019). Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia. *Wajah Hukum*, 3(1), 74. <https://doi.org/10.33087/wjh.v3i1.57>
- Anwar, C. (1999). *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Novindo Pustaka Mandiri.
- Arbas, C. (2012). *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*. Sofmedia.

- Arifin Mochtar, Z. (2016). *Lembaga Negara Independen: Dinamika, Perkembangan, dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Press.
- Arjomand, S. □ A. (2003). Law, Political Reconstruction and Constitutional Politics. *Journal International Sociology*, 18.
- Arrsa, R. C. (2014). Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, 11, 23.
- Asmono, A. (2011). Gagasan Pengaduan Konstitusional Dan Penerapannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Yuridika*, 26(3), 203–218.
- Asshiddiqie, J. (2004). *Format kelembagaan negara dan pergeseran kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Model-model pengujian Konstitusional di berbagai Negara*. Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2006a). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2006b). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, J. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Bhuna Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2010a). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Kostitusi*. Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. (2010b). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2012a). *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam: Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. H. Muhamma Thahir Azhary , S.H. Akademisi, Praktisi, Politisi*. Kencana.

- Asshiddiqie, J. (2012b). *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*. Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2015a). *Gagasan konstitusi sosial: Institusionalisasi dan konstitusionalisasi kehidupan sosial masyarakat madani*. LP3ES.
- Asshiddiqie, J. (2015b). *Konstitusi bernegara: Praksis kenegaraan bermartabat dan demokratis*. Setara Press.
- Asshiddiqie, J. (2015c). *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2015d). *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics.'* Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2016a). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2016b). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*. Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J., & RI, K. M. K. (2008). *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Makalah pada Pendidikan Sespati dan Sespim Polri. Bandung.
- Atmadja, I. D. G. (2010). *Hukum konstitusi: Problematika konstitusi Indonesia sesudah perubahan UUD 1945*. Setara Press.
- Azhary. (1995). *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Universitas Indonesia.
- Badan Pengkajian MPR RI. (2018a). *Kajian akademik: Penataan Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Badan Pengkajian MPR RI.
- Badan Pengkajian MPR RI. (2018b). *Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 dan Urgensi Amandemen Kelima*. Badan Pengkajian MPR RI.
- Badan Pengkajian MPR RI. (2018c). *Survei nasional Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Badan Pengkajian MPR RI.

- Bahar, S., & Hudawati, N. (1995). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Sekretariat Negara RI.
- Bangun, Z. (2008). *Demokrasi dan Kehidupan Demokrasi di Indonesia*. Bina Media Perintis.
- Besley, T., & Case, A. (t.t.). *Political Institutions and Policy Choices: Empirical Evidence from the United States*. 98.
- Bisariyadi. (2012). Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional. *Jurnal Konstitusi*, 9(3).
- Budiana, I. N. (2009). *Representasi Sistem pemilu Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia*. 1, 17.
- Budiarjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama.
- Butt, S. (2017). *Corruption and Law in Indonesia* (0 ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203584729>
- Campbell Black, H. (1991). *Black Dictionary, St.Paul*. West Publishing.
- Cappelletti, M. (1968). *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato* (Vol. 1). A. Giuffrè.
- Chakim, M. L. (2019). A Comparative Perspective on Constitutional Complaint: Discussing Models, Procedures, and Decisions. *Constitutional Review*, 5(1), 096. <https://doi.org/10.31078/consrev514>
- Comella, V. F. (2003). The consequences of centralizing constitutional review in a special court: Some thoughts on judicial activism. *Tex. L. Rev.*, 82, 1705.
- Dahl, R. A. (1992). *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Yayasan Obor Indonesia.
- Daim, N. A. (2019). Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Konstitusi*, 16(1), 105. <https://>

doi.org/10.31078/jk1616

- Dannemann, G. (1994a). Constitutional complaints: The european perspective. *International & Comparative Law Quarterly*, 43(1), 142–153.
- Darmono, B. (2004). “Adat” and Land Law in a Plural System: A Study of Forestry Regulations and Indonesian “Legal Developmem.” faculty of Law The University of Melbourne.
- Diar Fauzi, I. (2018). Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Dalam Rangka Menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Tahun 2024. *Jurnal Adhyaksa Pemilu*, 4(1).
- Djafar, W. (2009). Komisi Negara: Antara ‘Latah’ dan Keharusan Transisisional. *Asasi ELSAM*.
- Djokosoekarto, A. (2003). *Membangun Kepempinan Lokal Yang Demokratis, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal*.
- Edward Siregar, F. (2018). *Bawaslu Menuju Peradilan Pemilu*. Themis Publishing.
- Effendi, M. (2005). *Kejaksan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*. Gramedia Pustaka Utama.
- El-Muhtaj, M. (2009). *Dimensi-dimensi HAM: Mengurai hak ekonomi, sosial, dan budaya/Majda El Muhtaj; Kata pengantar: Satya Arinanto*.
- El-Muhtaj, M. (2017). *Hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia*. Prenada Media.
- Fabrice, E. L. (2002). Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization, dalam *Journal International Political Science Review*. *ournal International Political Science Review*, 23(1).
- Fahmi, K. (2011a). Pembatalan Partai Politik sebagai Peserta Pemilu (Studi Kasus Pembatalan Partai Politik Peserta Pemilu 2009 di Kabupaten Kepulauan Mentawai). *Jurnal Konstitusi Pusat Studi Konstitusi*

- Fahmi, K. (2011b). *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. PT Raja Grafindo Persada.
- Faiz, P. M. (2016). A Prospect and Challenges for Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in the Indonesian Constitutional Court. *Constitutional Review*, 2(1), 103. <https://doi.org/10.31078/consrev215>
- Faiz, P. M. (2019). *Amendemen Konstitusi (Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal)*. Rajawali Pers.
- Fajar, A. M. (2009). Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian hukum pelanggaran pemilu dan PPHU. *Jurnal Konstitusi*, 6(1).
- Fajrul Falakh, Moh. (2009). *Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antarlembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*. Laporan Penelitian, WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM.
- Fatmawati. (2014). *Hukum Tata Negara*. Universitas Terbuka.
- Ferejohn, J., Rakove, J. N., & Riley, J. (2001). *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge University Press.
- Fitriciada Azhar, A. (2018). *Bunga Rampai 2018 Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman: Paradigma Kekuasaan Kehakiman Sebelum dan Sesudah Reformasi*. Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- Frensiska, R. (2015). *(Changes of Local Election for Regional Leaders System: The Implications to The Individual Candidates through Human Rights Perspective)*. 4(1), 75.
- Fuady, M. (2009). *Teori Negara Hukum Modern*. Refika Aditama.
- Funk, W. F., & Seamon, R. H. (2001). *Administrative Law: Examples and Explanations*. Aspen Publishers.
- Gaffar, J. M. (2013). *Politik Hukum Pemilu*. Konstitusi Press.
- Gaffar, J. M., & Budiarti, R. T. (2012). *Demokrasi konstitusional: Praktik*

ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945. Konstitusi Press (Konpress).

- Ghafur, J. (2007). Penguatan Lembaga DPD Melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 14(3), Article 3. <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/1079>
- Gilling, B. (1998). *The Ombudsman in New Zealand*. Dunmore Press.
- Gusman, D. (2020). Mengkaji Ulang Gagasan Pengadilan Khusus Pemilihan Umum di Indonesia. *Nagari Law Review*, 3(2), 70. <https://doi.org/10.25077/nalrev.v3.i.2.p.70-83.2020>
- Hager, B. M. (2000). *The rule of law: A lexicon for policy makers*. Mansfield Center for Pacific Affairs.
- Hakim, L. (2010a). *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia: Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans).
- Hakim, L., & Sudaryanto, A. (2015). *An Institutionalization of the State Commissions as a State Institutions on the Basis of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia*. 10.
- Hamdi, M. (2007). *State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara*”, Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan.”
- Harry Setya Nugraha. (2017). *Rekonstruksi Kelembagaan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia.
- Hartono, S. (1968). *Apakah The Rule of Law?* Alumni.
- Harun, R. (2016a). Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 13.
- Harun, R. (2016b). Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. *Jurnal Konstitusi*, 13(1), 1. <https://doi.org/10.31078/jk1311>

- Hasan, M. (2005). Hak Sipil dan Politik. *Jurnal Demokrasi*, 4(1).
- Hasbi Umar. (2008). Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD. *Jurnal Innovatio*, Vol.VII(No.14).
- Hermansyah. (2013). *Putih Hitam Pengadilan Khusus: Bunga Rampai*. Komisi Yudisial.
- Hidayat, A. (2010). *Bernegara itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)*.
- Hikmah, M. (2009). Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menjamin Hak Konstitusional Warga Negara Pada Proses Demokrasi di Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 39(4), 437–454. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol39.no4.293>
- Horowitz, D. L. (2013). *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*. Cambridge University Press.
- Huda, M. (2010). Pola Pelanggaran PemiluKada dan Perluasan Keadilan Substantif. *Jurnal Konstitusi*, 8, 48.
- Huda, N. (2002). *Politik ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap dinamika perubahan UUD 1945*. FH UII.
- Huda, N. (2007). *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*. UII Press.
- Huda, N., & Nasef, I. (2017). *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*. Kencana Prenada Media Group.
- Ihza Mahendra, Y. (1996). *Dinamika Tata Negara Indonesia; Konfilasi Aktual Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Gema Insani.
- Indrayana, D. (2008). *Negara antara Ada dan Tiada; Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Penerbit Buku Kompas.
- Isnaeni Ramdhan, M. (2009). *Kompedium Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen hukum dan HAM RI.
- Isra, S. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi; menguatnya Model Legislasi*

Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia. Rajawali Pers.

- J. Kaloh. (2009). *Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*. Sinar Grafika.
- Jazuly, S. (2015). Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Supremasi Hukum*, 4(1).
- Johan, T. S. B. (2018). *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*. Deep Publish.
- Junaidi, V., & Giacoma, J. D. (t.t.). *Clock Watching and Election Complaint in Indonesia Constitutional Court*.
- Kaelan, K. (1996). Kesatuan Sila-sila Pancasila. *Jurnal Filsafat*, 1(1), 42–52.
- Kawamura, K. (2003). Politics of the 1945 Constitution: Democratization and its Impact on Political Institutions in Indonesia. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1742676>
- Kelsen, H. (1999). *General theory of law and state*. The Lawbook Exchange, Ltd.
- Knapp, A., & Meny, Y. (1998). *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*. Oxford University Press.
- Krisdinar, V. D. A. (2010). *Menggagas Constitutional Complaint Dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama Di Indonesia*. 7, 24.
- Kusumaatmadja, M., & Arief Sidharta, B. (2000). *Pengantar Ilmu Hukum*. Alumni.
- Laksono, F., & Agustine, O. V. (2017). Election Design Following Constitutional Court Decision Number 14/PUU-XI/2013. *Constitutional Review*, 2(2), 216. <https://doi.org/10.31078/consrev223>
- Latif, Y. (2016). Pancasila Sebagai Norma Dasar Negara: Implikasinya Terhadap Perumusan Konstitusi. *Makalah FGD Evaluasi Dan*

Proyeksi Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun.

- Lay, C. (2006). State Auxiliary. *Jurnal Hukum Jentera*.
- Librayanto, R. (2008). *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. PuKAP.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Lubis, T. M. (1999). And Human Rights. *Indonesia: Law and Society*, 171.
- Maggalatung, A. S. (t.t.). Indonesia Negara Hukum Demokratis Bukan Negara Kekuasaan Otoriter. *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*.
- Magnis-Suseno, Frans. (1994). *Etika Politik: Prinsip-prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia Pustaka Utama,.
- Magnis-Suseno, Franz. (1992). *Filsafat kebudayaan politik: Butir-butir pemikiran kritis*. Gramedia Pustaka Utama.
- Mahfud MD, M. (2009a). *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Rajawali Pers.
- Mahfud MD, M. (1999). *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Gama Media Offset.
- Mahfud MD, M. (2010). *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Rajawali Pers.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. (2004). *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretaris Jendral MPR RI.
- Manan, A. (2018). *Dinamika Politik Hukum Indonesia*. Kencana.
- Manan, B. (2001). *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi, dan Supremasi Hukum.
- Marbun, S. F., & MD, M. M. (1987). *Pokok-pokok hukum administrasi*

negara. Liberty.

- Marzuki, M. (2008). Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 15(1), 81–100. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art7>
- Marzuki, M. L. (2016). Konstitusi dan Konstitusionalisme. *Jurnal Konstitusi*, 7(4), 001–008. <https://doi.org/10.31078/jk%x>
- Mawardi, M. A. (2008). Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 15(1), Article 1. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art3>
- Melfa, W. (2013). *MENGAGAS AMANDEMEN UUD 1945 DARI PEMILUKADA*. 13(1), 8.
- Meny, Y., & Knapp, A. (1998). *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, 3rd edition*. Oxford University Press.
- Mochtar, Z. A. (2006). *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Raja Grafindo Persada.
- Muhtadi. (2013). Lembaga Negara: Makna, Kedudukan dan Relasi. *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, 7(3).
- Muntoha. (2009). Demokrasi dan Negara Hukum. *Jurnal Hukum*, 16(3).
- Muslih, M. (2019). Idealitas Penguatan Kewenangan DPD RI dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia yang Dinamis*. *Wajah Hukum*, 3(2), 141. <https://doi.org/10.33087/wjh.v3i2.72>
- Nicolay, J. G., & Hay, J. (1905). *The Complete Works of Abraham Lincoln: Vol. IX*. Tany-Thomas Co.
- Nirahua, S. E. M. (2011). Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 18(4), 585–603. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss4.art6>

- Noer, D. (2005). *Komite Nasional Indonesia (KNIP) Parlemen Indonesia 1945-1950*. Yayasan Risalah.
- Nordholt, H. S., & Hoogenboom, I. (2006). *Indonesian in Transition*. Pustaka Pelajar.
- Nugroho, R. M. (2016). Urgensi Pengaturan Perkara Constitutional Complaint Dalam Kewenangan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Hukum Novelty*, 7(3). <https://doi.org/10.26555/novelty.v7i3.a3931>
- Nugroho, W. (2016). Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 13(3), 480. <https://doi.org/10.31078/jk1331>
- Nur Rohim, Y. (2015). Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. *Sosio Didaktika: Social Science Education Journal*, 2.
- Nurul Huda, U. (2018). *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*. Fokusmedia.
- Palguna, I. D. G. (2006). Yang “Terlepas” Dari Kewenangan Mahkamah Konstitusi RI: Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint). *Lex Jurnalica*, 3(3), 17932.
- Palguna, I. D. G. (2013). *Pengaduan konstitusional (constitutional complaint): Upaya hukum terhadap pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara*. Sinar Grafika.
- Palguna, I. D. G. (2017). Constitutional Complaint and the Protection of Citizens the Constitutional Rights. *Constitutional Review*, 3(1), 1. <https://doi.org/10.31078/consrev311>
- Pasaribu, B. (2007). *Upaya Penataan Kembali State Auxiliary Bodies melalui Peraturan Perundang-Undangan”, Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan*.
- Patra, R. (2018). Arrangement of Relationship between State Institutions through the Fifth Amendment of the 1945 Constitution in Indonesia. *Hasanuddin Law Review*, 4(1), 88. <https://doi.org/10.20956/halrev>.

- Pialang, I. J., & Susanti, B. (2006). *Untuk Apa DPD RI*. Kelompok DPD di MPR RI.
- Pildes, R. H. (2004). The constitutionalization of democratic politics. *Harv. L. Rev.*, *118*, 29.
- Pradika, F. W., Putra, H. A., & Noris, A. (2020). Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu yang Ideal di Indonesia. *DIVERSI : Jurnal Hukum*, *6*(1), 73. <https://doi.org/10.32503/diversi.v6i1.793>
- Prihatmoko, J. (2005). *Pilkada Langsung*. Pustaka Belajar.
- Prisma Fadli. (2018). *Evolusi Kewenangan Penyelenggara Pemilu di Indonesia*. Skripsi fakultas Hukum Universitas Lampung.
- Rais, A. (1986). *Pengantar Dalam Demokrasi dan Proses Politik*. LP3S.
- Ramadhan, M. S. (2018a). Status Hak Atas Tanah Dan Bangunan Yang Didirikan Di Atas Lahan Ruang Terbuka Hijau. *Istinbath : Jurnal Hukum*, *15*(2), 207. <https://doi.org/10.32332/istinbath.v15i2.1208>
- Ramadhan, M. S. (2018b). Status Hak Atas Tanah Dan Bangunan Yang Didirikan Di Atas Lahan Ruang Terbuka Hijau. *Istinbath : Jurnal Hukum*, *15*(2), 207. <https://doi.org/10.32332/istinbath.v15i2.1208>
- Riwanto, A., Usman, A., Riza, F., Edward Siregar, F., & Cahyono, H. (2019). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum Pemilu*. Bawaslu.
- Rois, I., & Herawati, R. (2018). Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam rangka Mewujudkan Integritas Pemilu. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, *7*(2), 267. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2018.v07.i02.p10>
- Safwandy, A. M., Jalil, H., & Rasyid, M. N. (2020). Pergeseran Rezim Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, *21*(3), 361–376. <https://doi.org/10.24815/kanun.v21i3.12231>
- Samho, B., & Setiawan, R. (2015). Mengartikulasi Pancasila Menjadi

Spiritualitas Kehidupan Bangsa Indonesia yang Majemuk: Sebuah Kajian Filosofis. *Research Report-Humanities and Social Science*, 2.

Santoso, T. (2006). *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004. Kajian Pemilu 2009-2014.*

Saragih, B. R. (2004). *Komisi-komisi Negara dalam Sistem dan Struktur Pemerintahan Terkini.*

Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes.* NYU Press.

Satriawan, I., & Mokhtar, K. A. (2016). The Constitutional Court's Role in Consolidating Democracy and Reforming Local Election. *Constitutional Review*, 1(1), 103. <https://doi.org/10.31078/consrev115>

Satrio, A. (2015b). Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Hasil Pemilu Sebagai Bentuk Judicialization of Politics. *Jurnal Konstitusi*, 12.

Sekretariat Jendral MPR RI. (2017). *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.* Sekretariat Jendral MPR RI.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. (1995). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPK), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945—22 Agustus 1945. Edisi Ketiga.* Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Sekretariat Jenderal MPR RI. (2000). *Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I (Sidang Tahunan 2000) Buku kedua jilid 3C.* Sekretariat Jenderal MPR RI.

Sekretariat Jendral MPR RI. (2017). *Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI.* Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI.

Setiardja, A. G. (1993). *Hak-hak asasi manusia berdasarkan ideologi Pancasila.* Penerbit Kanisius.

- Setjen DPR RI, S. D. (t.t.). *Tentang DPR - Dewan Perwakilan Rakyat*. Diambil 26 Juni 2020, dari <http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>
- Sherlock, S. (2002). Combating Corruption in Indonesia? The Ombudsman and the Assets Auditing Commission. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 38(3), 367–383. <https://doi.org/10.1080/00074910215532>
- Siswoyo, D. (2013). Pandangan Bung Karno tentang Pancasila dan pendidikan. *Jurnal Cakrawala Pendidikan*, 5(1).
- Sodikin, S. (2014). Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *JURNAL CITA HUKUM*, 2(1). <https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1453>
- Soedarsono. (2005). *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2001). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. RajaGrafindo Persada.
- Soemantri, S. (2006). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Soemantri, S. (2008). *Lembaga Negara dan State Auxilliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Departemen Hukum Fakultas Hukum Unair.
- Subardjo. (2012). *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Subekti, & Singka, V. (2008). *Menyusun Konstitusi Transisi*. Raja Grafindo.
- Subiyanto, A. E. (2011). Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional. *Jurnal Konstitusi*, 8(5).
- Suharizal. (2011). *Pemilukada: Regulasi, Dinamik, dan Konsep Mendatang*. Raja Grafindo Persada.

- Suny, I. (1978). *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Aksara Baru.
- Supriatnoko. (2008). *Pendidikan Kewarganegaraan*. Penaku.
- Surbakti, A. R. (2011). *Penanganan sengketa pemilu (Cetakan pertama). Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*.
- Surbakti, R. (2011). *Seri Demokrasi Elektoral Buku 16 Penanganan Sengketa Pemilu, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*.
- Suseno, N. (2013). *Representasi Politik: Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*. PUSKAPOL FISIP UI.
- Suwandi, W. (2013). *Masa Depan Mahkamah Konstitusi (Penguatan MK Melalui Mekanisme Constitutional Complaint untuk Mewujudkan Negara Hukum Indonesia*. Pustaka Masyarakat Setara.
- Taufiqurrahman, S. (2004). *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Ghalia Indonesia.
- Thaib, D. (2017). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Rajawali Pers.
- Thaib, D., Hamidi, J., & Huda, N. (1999). *Teori hukum dan konstitusi*. RajaGrafindo Persada.
- Thohari, A. A. (2018). Mahkamah Konstitusi dan Pengokohan Demokrasi Konstitusional di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 6(3), 95–108.
- Thompson, B. (1997). *Textbook on constitutional & administrative law*. Blackstone Press.
- Tjenreng, M. B. Z. (2016). *Pilkada Serentak , Penguatan demokrasi di Indonesia*. Pustaka Kemang.
- Toding, A. (2017). DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan. *Jurnal Konstitusi*, 14(2), 295. <https://doi.org/10.31078/jk1423>
- Trianto. (2007). *Falsafah negara dan pendidikan kewarnegaraan*. Prestasi Pusataka.

- Ubaidillah, A. (2000). *Pendidikan Kewarganegaraan (civil education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Ufen, A. (2007). Political Party and Party System Institutionalisation in Southeast Asia: A Comparison of Indonesia, the Philippines, and Thailand. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.978173>
- W. Pound, C. (1922). The Judicial Power. *The Harvard Law Review Association*, 35(7), 11.
- Wahidin, Samsul. (2011). *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Pustaka Belajar.
- Wahidin, Syamsul. (2008). *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Pustaka Belajar.
- Warjiyati, S. (2014). Calon Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah. *al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, 4(01), 112–135. <https://doi.org/10.15642/ad.2014.4.01.112-135>
- Wasahua, M. H. K. (2020). *Position of the Regional Representative Board of the Republic of Indonesia in Indonesian Administrative System*. 5(1), 14.
- Wheare, K. C. (1976). *Modern Constitutions*. Oxford University Press.
- Winandi, W. (2007). Reformasi Penegakan HAM di Era Globalisasi. *dalam Muladi (ed.), Hak Asasi Manusia Hakekat Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat, Bandung: Aditama*.
- Yanti, H. (2018). Gagasan constitutional Complaint Sebagai kewenangan Baru Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Konstitusional. *Wajah Hukum*, 2(2), 185. <https://doi.org/10.33087/wjh.v2i2.40>
- Yassona H Laoly. (2001). *Perubahan UUD 1945*. Penerbit Forum Rektor Indonesia dan NDI, Medan.
- Yunial Laily, M., & Arifin, M. Z. (2019). Suatu Pandangan Tentang Eksistensi dan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Thengkyang*, 1(1), 1–15.

Zaidan, M. A. (2009). Kekuasaan Kehakiman dalam Negara Hukum Demokratis. *Jurnal Yuridis*, 9(11).

Zoelva, H. (2012). Constitutional Complaint dan Constitutional Question dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara. *Media Hukum*, 19(1).

LAMPIRAN

RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

PEMBUKAAN

(P r e a m b u l e)

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan

berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ****)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (***)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (***/****)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. (***/****)

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu Orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *)
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima

kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ***)

- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ***)

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. ***)
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. ***)
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. *****)
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. *)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)

Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***)

- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***)
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***)

- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. *****)

Pasal 9

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.

Janji Presiden (Wakil Presiden):

Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa. *)

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. *)

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. ****)
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.

- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Pasal 14

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. *)
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. *)

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. *****)

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus. *****)

BAB V
KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. ***)

BAB VI
PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. **/*****)

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. **)
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. **)
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. **)
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. **)

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *)
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)
- (3) Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. */*****)
- (4) Jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah masa itu. */*****)
- (5) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. */*****)
- (6) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama

tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. *****)

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. **)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. **)
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. **)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. *)

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus

dicabut.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. **)

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. **)

BAB VIIA ***

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. ***)
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. ***)
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah, 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. ***/*****)

- (2) Dewan Perwakilan Daerah memberikan pertimbangan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. ***/*****)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pajak, pendidikan, dan agama, serta undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara. ***/*****)
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. ***)

BAB VIIB ***

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. ***/*****)
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. ***/*****)
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. ***)

- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan dan bukan anggota partai politik. ***/*****)
- (5) Peserta pemilihan umum untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota adalah pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau perseorangan. ***/*****)
- (6) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. ***/*****)
- (7) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. ***/*****)

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ***)
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu. ***)

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. ***)

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. ***)

BAB VIII A *)**

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23 E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. ***)
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. ***)
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. ***)

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. ***)
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. ***)

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. ***)
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. ***)

BAB VIII B *****

LEMBAGA NEGARA KHUSUS

Pasal 23H

- (1) Untuk menjamin kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, diadakan Ombudsman Republik Indonesia. *****)
- (2) Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan imparial, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. *****)
- (3) Anggota Ombudsman dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas usulan Presiden. *****)

- (4) Pimpinan Ombudsman dipilih dari dan oleh anggota. *****)
- (5) Ombudsman berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. *****)
- (6) Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan dan tata kerja Ombudsman diatur dengan undang-undang. *****)

Pasal 23I

- (1) Untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan maka diadakan Komisi Pemberantasan korupsi yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat imparisial dan bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. *****)
- (2) Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas usulan Presiden. *****)
- (3) Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dipilih dari dan oleh anggota. *****)
- (4) Komisi Pemberantasan Korupsi berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. *****)
- (5) Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan dan tata kerja Komisi Pemberantasan Korupsi diatur dengan undang-undang. *****)

Pasal 23J

- (1) Untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia serta menyelenggarakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia maka diadakan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat mandiri dan imparisial. *****)
- (2) Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dipilih oleh Dewan

Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara. *****)

- (3) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dan memiliki perwakilan di setiap daerah. *****)
- (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan dan tata kerja Komisi Nasional Hak Asasi Manusia diatur dengan undang-undang. *****)

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

- (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. ***)
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi serta Mahkamah Pemilihan Umum. ***/*****)
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. *****)

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. ***)

- (2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. ***)
- (3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. ***)
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. ***)
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 24B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. ***)
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. ***)
- (3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 24C***

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,

memutus pembubaran partai politik, dan memutus perkara pengaduan konstitusional. ***/*****)

- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. ***)
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. ***)
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, kewajiban, dan wewenang Mahkamah Konsitutsi diatur dengan dalam undang-undang. *****)

Pasal 24D

- (1) Mahkamah Pemilihan Umum berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk memutus tentang pelanggaran administrasi, sengketa proses pemilihan umum, tindak pidana pemilihan umum yang memengaruhi hasil serta sengketa tentang pemilihan umum. *****)
- (2) Mahkamah Pemilihan Umum memiliki 3 (tiga) kamar persidangan yang terdiri atas kamar pelanggaran administrasi, kamar sengketa proses pemilihan umum, dan kamar tindak pidana pemilihan umum. *****)

- (3) Hakim Pemilihan Umum harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, profesional, berpengalaman di bidang hukum dan pemilihan umum. *****)
- (4) Calon hakim pemilihan umum di setiap kamar persidangan diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan Presiden. *****)
- (5) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Pemilihan Umum dipilih dan oleh hakim pemilihan umum. *****)
- (6) Susunan, kedudukan, keanggotaan, hukum acara Mahkamah Pemilihan Umum serta ketentuan lainnya diatur dengan undang-undang. *****)

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

BAB IXA**

WILAYAH NEGARA

Pasal 25 ***)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. **)

BAB X

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**)
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. ***)

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XA**
HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. **)

Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. **)
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. **)

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. **)
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. **)

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. **)
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan

perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. **)

- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. **)
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. **)

Pasal 28E

- (1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. **)
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **)
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. **)

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. **)

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. **)
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang

merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. **)

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. **)
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. **)
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. **)
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. **)

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. **)
- (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. **)
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. **)
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. **)

- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. **)

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **)
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)

BAB XI

AGAMA

Pasal 29

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XII

PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA **

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. **)
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. **)
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. **)
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. **)
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. **)

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. *****)

- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. *****)
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. *****)
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. *****)
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. *****)

Pasal 32

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. *****)
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. *****)

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

*****)

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai

hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. *****)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. *****)

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. *****)
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. *****)
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. *****)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. *****)

BAB XV

BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN **

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. **)

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. **)

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang. **)

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ****)
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7/8 dari

jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****/*****)

- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 7/8 dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****/*****)
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. *****)

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. *****)

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. *****)

Pasal III

Dihapus. *****)

Pasal IV

Mahkamah Pemilu dibentuk selambat-lambatnya 17 Agustus 2023 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. *****)

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. *****)

Pasal II

Dihapus. *****)

*) Perubahan Pertama

***) Perubahan Kedua

****) Perubahan Ketiga

*****) Perubahan Keempat

*****) Perubahan Kelima

BIODATA KETUA TIM PENULIS

Nama : MOCH. MARSA TAUFIQURROHMAN
NIM : 170710101084
Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS JEMBER
Tempat dan Tanggal Lahir : JEMBER, 9 NOVEMBER 1997
Alamat : Griya Indah Agus Salim E 14 Banyuwangi.
Email : mochmarsa_t@yahoo.co.id
Fakultas/Jurusan : HUKUM/ILMU HUKUM
Semester/Angkatan : 7/2017
Akun Media Sosial : mochmarsa_t (Instagram)



BIODATA ANGGOTA TIM PENULIS I

Nama : MAULANA REYZA ALFARIS
NIM : 170710101105
Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS JEMBER
Tempat dan Tanggal Lahir : BIAK, 7 APRIL 1999
Alamat : Perum. Tirtasani Estate Blok B2 No. 4
Malang
Email : maulanareyzaalfaris@yahoo.com
Fakultas/Jurusan : HUKUM/ILMU HUKUM
Semester/Angkatan : 7/2017
Nama Akun Media Sosial : @maulanareyzaa (Instagram)



BIODATA ANGGOTA TIM PENULIS II

Nama : DIAN AYU WIDYA NINGRUM
NIM : 170710101066
Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS JEMBER
Tempat dan Tanggal Lahir : JEMBER, 22 MEI 1999
Alamat : Desa Dukuhdempok, Kec. Wuluhan,
Kab. Jember
Email : ayud3238@gmail.com
Fakultas/Jurusan : HUKUM/ILMU HUKUM
Semester/Angkatan : 7/2017
Nama Akun Media Sosial : ayu.dian22 (Line)



BIODATA ANGGOTA TIM PENULIS III

Nama : ANDRI SETIAWAN
NIM : 170710101172
Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS JEMBER
Tempat dan Tanggal Lahir : BANYUWANGI, 16 SEPTEMBER 1998
Alamat : Perum. Mastrip Blok Q 25 Jember.
Email : asetawanandri@gmail.com
Fakultas/Jurusan : HUKUM/ILMU HUKUM
Semester/Angkatan : 7/2017
Nama Akun Media Sosial : andrisetiawan_98 (Instagram)



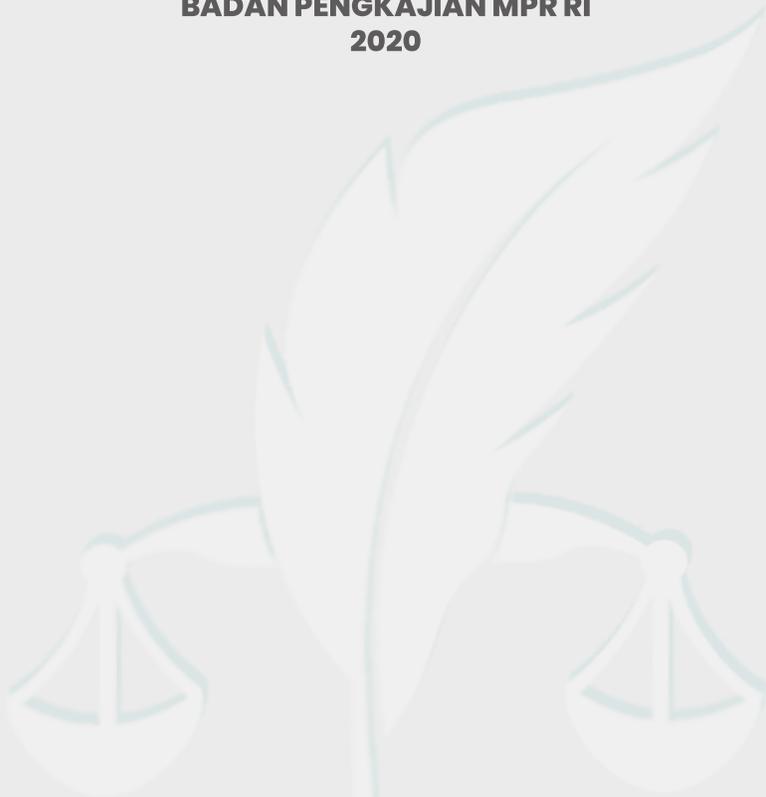
BIODATA ANGGOTA TIM PENULIS IV

Nama : ABDUL BASITH UMAMI
NIM : 180710101260
Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS JEMBER
Tempat dan Tanggal Lahir : NGANJUK, 31 AGUSTUS 1999
Alamat : Jl. Nias 3 No. 5 Sumpersari Jember
Email : umamielf48@gmail.com
Fakultas/Jurusan : HUKUM/ILMU HUKUM
Semester/Angkatan : 5/2018
Nama Akun Media Sosial : umamibarcelonitaz (Instagram)





**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2020**



ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING
EVALUASI TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NRI TAHUN 1945
(Naskah Akademik dari Universitas Jember)



www.mpr.go.id



[mprgoid](https://www.facebook.com/mprgoid)



[mprgoid](https://twitter.com/mprgoid)



[mprgoid](https://www.instagram.com/mprgoid)



[MPR RI](https://www.youtube.com/MPRRI)

INDONESIA
INDONESIA BARU
DARI MPR RI UNTUK NKRI