



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERUBAHAN**  
**UNDANG-UNDANG DASAR**  
**NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**UNIVERSITAS DIPENOGORO**



**BADAN PENKAJIAN MPR RI**  
**2018**

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
2018**

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERUBAHAN  
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945**

**Cetakan Pertama, Oktober 2018**

**PENASEHAT**

**Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI**

Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.

Prof. Dr. Hendrawan Supratikno

H. Rambe Kamarul Zaman, M.Sc, M.M.

Martin Hutabarat, S.H.

Ir. H. Tifatul Sembiring

**PENGARAH**

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

**WAKIL PENGARAH**

Dra. Selfi Zaini

**PENANGGUNG JAWAB**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

**EDITOR**

Tommy Andana, Siti Aminah,

Otto Trengginas Setiawan dan Pradita Devis Dukarno

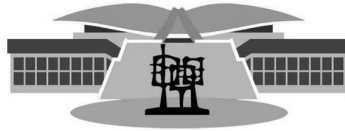
**TIM PENYUSUN**

Universitas Diponegoro dan Biro Pengkajian Setjen MPR

**ISBN :**

978-602-5676-17-8

**Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI**



**SEKRETARIAT JENDERAL MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

-----  
**KATA PENGANTAR**  
**KEPALA BIRO PENGKAJIAN SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI**

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas telah diterbitkannya Buku Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Buku Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini merupakan dokumentasi gagasan dari akademisi muda yang menjadi finalis *Constitutional Drafting* Padjadjaran *Law Fair X* Tahun 2018 yang diselenggarakan pada tanggal 20-22 April 2018 di Bandung. Para finalis lomba tersebut adalah Universitas Brawijaya, Universitas Diponegoro, Universitas Indonesia, Universitas Pelita Harapan, dan Universitas Tarumanagara.

Mengingat pentingnya buku ini sebagai salah satu referensi ilmiah ketatanegaraan Indonesia, maka dipandang perlu untuk melakukan penerbitan dan penyebarluasan dengan maksud agar dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan masyarakat luas, utamanya generasi muda Indonesia.

Materi Buku Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini tidak diubah, beberapa koreksi dan revisi redaksional telah dilakukan dengan tetap memperhatikan autentifikasi materi sebagaimana yang disampaikan oleh para finalis *Constitutional Drafting* Padjadjaran *Law Fair X* Tahun 2018.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf bila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan Buku Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan menjadi sumbangsih bagi bangsa dan negara untuk peningkatan pemahaman konstitusi oleh masyarakat Indonesia.

**Kepala Biro Pengkajian,**

**ttd**

**Yana Indrawan**





**SEKRETARIAT JENDERAL MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

-----  
**SAMBUTAN  
SEKRETARIS JENDERAL MPR RI**

Laju perkembangan ilmu pengetahuan bergerak cepat, hampir setiap tahun ada gagasan baru dari para akademisi yang dapat digunakan untuk menjadi rujukan dalam pengambilan kebijakan. Pelaksanaan *Constitutional Drafting* Padjajaran *Law Fair* X Tahun 2018 merupakan ajang akademisi muda untuk mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya naskah yang memuat gagasan para mahasiswa tentang sistem ketatanegaraan Indonesia, MPR bermaksud untuk mendokumentasi materi yang dimuat dalam naskah akademik perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tema kegiatan *Constitutional Drafting* Padjajaran *Law Fair* X Tahun 2018 yang diselenggarakan pada tanggal 20-22 April 2018 di Bandung sejalan dengan kegiatan pengkajian yang dilakukan oleh MPR dalam rangka melaksanakan tugas pengkajian sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat serta sosialisasi tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, kegiatan ini memiliki peran sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui penulisan naskah akademik yang mengedepankan proses-proses pemikiran, analisa, serta pemahaman-pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Penyelenggaraan *Constitutional Drafting* Padjajaran *Law Fair* 2018 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media atau 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 ini harus terus kita bangun jiwanya. Kita bangun semangatnya agar memiliki semangat kebangsaan yang tinggi yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai ke-bhinneka-an.

Visi MPR adalah 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR diharapkan dapat mengawal ideologi Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar. Sebagai lembaga demokrasi dan kedaulatan rakyat, MPR diharapkan dapat mengawal kedaulatan rakyat melalui kewenangan tertinggi yang dimilikinya yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sesuai dengan kebutuhan penyelenggara negara dan kehendak masyarakat. Akhir kata, semoga naskah akademik Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat menjadi sumbang saran generasi muda dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia.

**Sekretaris Jenderal MPR RI,**

**ttd**

**Ma'ruf Cahyono, SH., MH**



**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, tujuan bemegara termuat 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 adalah 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 (*the living constitution*).

Menjadi sebuah catatan bagi kita semua bahwa konstitusi di negara manapun tidak ada yang sempurna, tanpa ada kekurangan atau kelemahan tertentu. Dengan 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 kita pahami 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat memiliki peran yang 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 Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang Undang Nomor I7 Tahun 2014 jo, Undang Undang Nomor 42 Tahun 2014 jo, Undang Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maupun Peraturan MPR Nomor I Tahun 2014 Tentang Tata Tertib MPR, serta Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR masa Jabatan 2009-2014.

Penyelenggaraan *Constitutional Drafting Law Fair X* Tahun 2018 dapat dipandang sebagai salah satu subjek kajian sistem ketatanegaraan yang memiliki peran penting dalam memberikan pemahaman secara utuh dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya.

*Constitutional Drafting Law Fair X* Tahun 2018 merupakan salah satu upaya dan iktiar kita bersama dalam mengembangkan budaya sadar berkonstitusi, sadar berdemokrasi, dan sadar akan nilai-nilai kebangsaan. Melalui pemahaman tersebut, tujuan akhir yang hendak kita capai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa saya mengucapkan terimakasih kepada para finalis *Constitutional Drafting Law Fair X* Tahun 2018, yang telah bersedia karyanya diterbitkan. Semoga karya ini 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.

***wassalamu alaikum warrahmatullahi wabarakatuh.***

Jakarta, Juli 2018  
PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
Ketua,

ttd

**Dr. BAMBANG SADONO, S.H., M.H.**

Wakil Ketua,

ttd

**PROF. DR. HENDRAWAN SUPRATIKNO**

Wakil Ketua,

ttd

**MARTIN HUTABARAT, S.H.**

Wakil Ketua,

ttd

**RAMBE KAMARUL ZAMAN, M.SC., M.M.**

Wakil Ketua,

ttd

**Ir. H. TIFATUL SEMBIRING**

## PENYUSUN

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, dengan rahmat dan karunia-Nya kami dapat menyelesaikan berkas Naskah Akademik dan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyusunan berkas ini sebagai pembelajaran mengenai Teknik Perancangan Hukum yaitu Constitutional Drafting. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini adalah untuk menjawab komitmen negara Indonesia untuk terus mengupayakan seluruh kebutuhan dan keinginan rakyat Indonesia. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, demokrasi yang diselenggarakan oleh bangsa Indonesia sejak era orde lama, orde baru, hingga era reformasi merupakan bagian yang tak terpisahkan dari tuntunan kondisi nasional yang ada. Pada era dimana sistem pemerintahan yang terlampau sentralistik dan berkecenderungan otoriter, arah kebijakan hukumnya tentu akan berbeda dengan era dimana sistem pemerintahan yang mengedepankan kehidupan demokrasi secara maksimal dalam paradigma desentralisasi.

Nilai - nilai demokrasi harus dimaknai sebagai amanat dari konstitusi Republik Indonesia, oleh karenanya nilai demokrasi haruslah disusun dalam format peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kaidah ataupun norma yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Pemilihan umum, penetapan ambang batas, penyederhanaan partai, kebebasan pers, dan keanggotaan DPD secara Independen adalah hal yang sebenarnya harus mendapat arah yang jelas. Kenyataannya, bahwa menjadi permasalahan yang dapat dikatakan pelik di negeri ini, oleh karenanya perlu adanya suatu arah kebijakan yang menjamin secara tegas mengenai bagaimana jalannya demokrasi yang sesuai sehingga tidak menimbulkan permasalahan yang semakin mendalam. Ketentuan mengenai penjaminan dari demokrasi ini harusnya diatur secara tegas di dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam dokumen ini terlampir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Naskah Akademik dimaksudkan untuk mengelaborasi konsepsi, dasar, serta gagasan pemikiran yang diperlukan bagi perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, saran dan kritikan perbaikan yang bersifat konstruktif senantiasa kami terima demi perbaikan ilmu hukum dan perkembangan hukum di masa yang akan datang.

Semarang, 18 Maret 2018

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN MPR RI .....</b>	<b>iii</b>
<b>SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI .....</b>	<b>v</b>
<b>SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI .....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	12
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	18
D. Sistemika Penulisan .....	19
E. Metode Perubahan.....	19
F. Metode Penyusunan .....	22
<b>BAB II POKOK-POKOK DAN DASAR PEMIKIRAN PERUBAHAN UNDANG- UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.....</b>	<b>25</b>
A. Dasar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	25
1. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	25
2. Tujuan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	34
B. Pokok-pokok Dasar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	36
1. Dewan Perwakilan Daerah .....	36
2. Sistem Pemilu di Indonesia .....	42
3. Penyederhanaan Partai Politik .....	50
4. Kebebasan Pers .....	55
5. Problematika Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pilkada .....	66
6. Tata Pemerintahan Yang Baik ( <i>Good Governance</i> ).....	75

<b>BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, DAN POLITIS</b> .....	83
A. Landasan Filosofis .....	83
B. Landasan Sosiologis.....	92
C. Landasan Yuridis .....	100
D. Landasan Politis .....	109
<b>BAB IV PEMBAHASAN</b> .....	117
A. Penegasan Independensi Dewan Perwakilan Daerah.....	117
1. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah .....	120
2. Keadaan DPD Saat Ini .....	125
3. DPD sebagai Representasi Daerah .....	131
B. Sistem Pemilu .....	137
1. Pemilihan Umum di Indonesia.....	137
2. Fungsi Pemilihan Umum di Indonesia sebagai Upaya Kedaulatan Rakyat .....	141
3. Mekanisme Pelaksanaan Sistem Pemilu.....	150
4. Tujuan dari Sistem Pemilihan Umum.....	158
5. Dinamika Pemilihan Umum Di Indonesia.....	171
6. Pemilihan Umum Serentak Tanpa <i>Presidential Threshold</i> Sebagai Penguatan Sistem Presidensial .....	174
C. Penyederhanaan Partai Politik.....	181
1. Lahirnya Sistem multipartai di Indonesia .....	181
2. Permasalahan Sistem Multipartai Saat Ini.....	184
3. Usaha Penyederhanaan Partai Politik Saat Ini.....	188
4. <i>Presidential Threshold</i> Dalam Pemilu Serentak.....	207
D. Kebebasan Menyampaikan Pendapat, Menerima dan Memperoleh Informasi sebagai Pilar Utama demokrasi .....	210

1.	Perkembangan kebebasan menyatakan pendapat dan penerimaan informasi oleh pers atau media massa .....	210
2.	Asas dan Sistem Pers .....	215
3.	Fungsi dan Peranan Pers .....	219
4.	Keterbukaan Informasi Publik .....	222
5.	Kebebasan Berpendapat, Transparansi Informasi dan Tanggung Jawab Aspirasi .....	224
E.	Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pilkada Melalui Badan Peradilan Khusus.....	228
1.	Pemilu dan Pilkada di Indonesia .....	228
2.	Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilu/Pemilukada oleh MK.....	232
3.	Pemilukada Pasca Putusan MK .....	239
4.	Pengadilan Perselisihan Hasil Pilkada.....	246
<b>BAB V MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 .....</b>		<b>253</b>
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>		<b>283</b>
A.	Kesimpulan .....	283
B.	Saran.....	285
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>287</b>
<b>LAMPIRAN RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 .....</b>		<b>307</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel. 1 Pandangan Terhadap Anggota DPR-DPRD .....	10
Tabel. 2 Survei Indeks Kemerdekaan pers lingkup ASEAN.....	61
Tabel. 3 Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Suara Pilkada.....	71
Tabel. 4 Jumlah Sidang Hakim Mahkamah Konstitusi Pada Tahun 2010 .....	74
Tabel. 5 Perkembangan Partai Politik dalam Pemilihan umum dan Parlemen .....	108
Tabel. 6 Hasil Pemilu DPR Tahun 2014 .....	191
Tabel. 7 Hasil Pemilu DPR Tahun 2014 .....	198
Tabel. 8 Perhitungan Dengan Kuota Hare.....	201
Tabel. 9 Perhitungan Dengan Kuota Droop .....	202
Tabel. 10 Jumlah Fraksi dan Kursi di DPR Periode 2014-2015 .....	204

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.Latar Belakang Pembentukan DPD .....	37
Gambar 2 Diagram Tahap-Tahap Pemilu.....	68





# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, setiap bangsa tentunya memerlukan suatu pedoman berupa nilai-nilai yang menjadi pandangan hidup dan menjadi petunjuk dalam rangka mencapai tujuan bersama. Pandangan hidup suatu bangsa adalah kristalisasi dari nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa itu sendiri, yang diyakini kebenarannya dan menimbulkan tekad pada bangsa itu untuk mewujudkannya, sehingga dapat menyelesaikan persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat. Von Savigny dalam teorinya *Volksgeist* menyatakan bahwa setiap bangsa mempunyai jiwanya masing-masing yang disebut dengan *volksgeist* (jiwa rakyat/jiwa bangsa), maka Indonesia memiliki Pancasila sebagai dasar hukum dan menjadi wujud nilai-nilai luhur masyarakatnya.

Pancasila sebagai dasar negara bertindak sebagai *staatsfundamentalnorn* atau norma fundamental yang merupakan acuan dalam penyusunan suatu norma yang akan diberlakukan di Indonesia serta sumber nilai yang mendasar dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, dan menduduki posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut **Hans Nawiasky** dalam *Theorie Von Stufenbau Der Rechtsordnung* yang merupakan pengembangan dari teori **Hans Kelsen** tentang Jenjang Norma (*stufentheorie*).<sup>1</sup> Berdasarkan teori tersebut, susunan norma terdiri dari:

1. Norma fundamental (*staatsfundamentalnorn*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang dasar formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verodnung en autonome satzung*).

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, "Ideologi Pancasila dan Konstitusi", <[www.jimly.com/makalah/aanamafile/3/ideologi\\_pancasila\\_dan\\_konstitusi.doc](http://www.jimly.com/makalah/aanamafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc)>, [diakses pada 16/02/2018]

Pemikiran utama teori ini bermula dari keyakinan tentang adanya tata hukum sebagai suatu sistem norma yang terbebas dari unsur manapun.<sup>2</sup> Dalam hal ini, *staatsfundamentalnorn* adalah syarat bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) di suatu negara dan merupakan landasan atau dasar dari semua pengembangan hukum baik secara teoritik maupun praktikal yang ada di Indonesia.<sup>3</sup>

Kemudian nilai-nilai Pancasila dituliskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) beserta pasal-pasal yang juga menjadi pedoman bagi prinsip, dasar-dasar, dan cita-cita dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Pancasila memiliki lima nilai-nilai dasar yang tidak bisa terpisah antara satu dengan yang lainnya yakni ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan, yang mengarahkan setiap bentuk aktivitas pengembangan sistem hukum untuk mencapai cita-cita dan tujuan nasional Negara Indonesia, yaitu:

1. Ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan dan keadilan sosial.

Pembukaan UUD 1945 mengandung cita-cita luhur bangsa Indonesia dan setiap alineanya menjwai materi yang terdapat dalam UUD. *Alinea pertama*, menegaskan posisi dan dukungan Bangsa Indonesia terhadap kemerdekaan yang merupakan hak segala bangsa, sehingga semua bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena bertentangan dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan. *Alinea kedua*, menjelaskan perjuangan Bangsa Indonesia sehingga akhirnya mencapai Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. *Alinea ketiga*, menunjukkan pengakuan Bangsa Indonesia akan kekuasaan Tuhan yang telah memberikan kekuatan kepada bangsa Indonesia sehingga dapat meraih kemerdekaan. *Alinea keempat*, menuliskan cita-cita nasional Bangsa Indonesia dan menggambarkan visi negara untuk membangun sistem

---

<sup>2</sup> Kelsen Hans, *General Theory Law and State*, New York: Rusell and Rusell, 1944, hlm. 112.

<sup>3</sup> H. Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2013, hlm. 542.

ketatanegaraan yang diselenggarakan untuk mewujudkan negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Mengenai istilah konstitusi dalam arti pembentukan, berasal dari Bahasa Perancis yaitu *constituer*, yang berarti membentuk. Yang dimaksud dengan membentuk disini adalah membentuk suatu negara,<sup>4</sup> dan fungsi dasar konstitusi ialah mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara.

Sejak kemerdekaannya, Indonesia dalam sejarah ketatanegaraannya secara umum telah memiliki tiga Undang-Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar RIS atau Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Namun, apabila melihat kronologis berlakunya, Indonesia pernah melakukan empat kali amandemen Undang- Undang Dasar, yaitu:<sup>5</sup>

1. Undang-Undang Dasar 1945, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949
2. Undang-Undang Dasar RIS atau Konstitusi RIS 1949, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950 sampai dengan tanggal 5 Juli 1959
4. Undang-Undang Dasar 1945, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1959, bersamaan dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang.

Berbicara tentang UUD Tahun 1945 sebagai bagian dari konstitusi yang tertulis, di samping ada bagian dari konstitusi sebagai hukum dan negara yang tidak tertulis,<sup>6</sup> konstitusi tentu harus dapat menyesuaikan diri dengan kondisi saat ini dan menjangkau masa depan yang jauh. Maka hendaknya, perubahan UUD dalam bentuk amandemen merupakan sebuah konsep yang lebih komprehensif dan visioner.

---

<sup>4</sup> Astim Riyanto, Teori Konstitusi, Bandung: Yapemdo, 2000, hlm. 17.

<sup>5</sup> Dahlan Thaib, Pancasila Yuridis Ketatanegaraan, Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1999, hlm. 53-54.

<sup>6</sup> M. Dimiyati Hartono, Problematik & Solusi Amandemen, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm. 9.

Hingga saat ini, UUD 1945 telah mengalami 4 (empat) kali perubahan dalam periode 1999-2002 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) guna mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun bukan berarti perubahan-perubahan tersebut tidak memerlukan perbaikan lagi kedepannya untuk menyelaraskan dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa. Demi mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, perubahan tetap diperlukan untuk menyempurnakan hukum dasar bernegara termasuk perubahan kelima agar UUD 1945 terus menjadi *living and working constitution*.

**Sri Soemantri** mengemukakan bahwa makna penting yang terkandung dari suatu konstitusi adalah keinginan bagaimana kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, yang terlihat pada susunan dan sistem ketatanegaraannya.<sup>7</sup> Jika dicermati lebih dalam, terlihat bahwa *founding fathers* menginginkan negara Indonesia berdiri menjadi sebuah negara kesejahteraan yang dapat memberikan perlindungan bagi setiap warga negaranya. Hal ini terbukti dengan ada istilah “adil dan makmur”, yang tertulis dalam alinea kedua Pembukaan UUD 1945 serta beberapa pasal yang mencerminkan adanya perlindungan terhadap nilai-nilai kesejahteraan baik di bidang ekonomi maupun sosial, dan untuk mewujudkan sebuah negara kesejahteraan tersebut haruslah dilandasi dengan sistem ketatanegaraan Indonesia yang sesuai. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara.

Konstitusi dalam suatu negara dianggap penting karena konstitusi tersebut merupakan aturan dasar dari penyelenggaraan negara dan hukum di. Menurut **Mahfud MD**, hukum adalah produk politik, sehingga ketika membahas politik hukum cenderung mendeskripsikan pengaruh politik terhadap hukum atau pengaruh sistem politik terhadap pembangunan hukum. Politik hukum juga mencakup pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1987, hlm. 59.

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009, hlm.4.

Pembangunan hukum erat kaitannya dengan kondisi masyarakat, mengingat bahwa dasar hubungan tersebut terletak dalam kenyataan-kenyataan bahwa hukum adalah pengatur kehidupan masyarakat dan merupakan sarana utama bagi untuk memenuhi segala keperluan pokok hidupnya dalam keadaan yang sebaik mungkin, mengingat hukum itu pada hakikatnya:<sup>9</sup>

1. Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama.
2. Setiap orang mempunyai kewajiban terhadap masyarakat tempat satu-satunya di mana ia memperoleh kesempatan untuk mengembangkan pribadinya dengan penuh dan leluasa.

Dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal kesusilaan, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Dengan dianutnya sistem demokrasi di Indonesia yang berarti pemerintahan dari rakyat, demokrasi dikembangkan untuk menumbuhkan partisipasi rakyat, bukan partisipasi seseorang atau kelompok. Sehingga peran rakyat atau publik lebih dihargai karena berperan penting dalam mengambil keputusan untuk kepentingan publik. Dirumuskan definisi tentang suatu pemerintahan demokrasi berdasarkan perwakilan, yaitu: suatu bentuk pemerintahan dimana warga negara melaksanakan hak yang sama tetapi melalui wakil-wakil yang dipilih dan bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan-pemilihan yang bebas.<sup>10</sup> Sebagai perwujudan demokrasi, di dalam *International Commission of Jurist*, Bangkok Tahun 1965, dirumuskan bahwa “penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas merupakan salah satu syarat dari enam syarat dasar bagi

---

<sup>9</sup> *United Nations Children and Armed Conflict*, “Pernyataan Umum tentang Hak-Hak Asasi Manusia”, <<https://childrenandarmedconflict.un.org/keydocuments/indonesian/universaldeclara1.html>> [diakses pada 01/03/2018]

<sup>10</sup> Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hlm.1

negara demokrasi perwakilan di bawah *rule of law*.” Pemilihan umum adalah suatu sarana yang berfungsi sebagai sarana politik penyampaian hak-hak demokrasi rakyat. Pemilu juga merupakan arena kompetisi yang paling adil bagi partai politik, sejauh mana telah melaksanakan fungsi dan perannya serta pertanggungjawaban atas kinerjanya selama ini kepada rakyat yang telah memilihnya.<sup>11</sup>

Bagi masyarakat Indonesia, pemilu dianggap sebagai sebuah tolak ukur dari demokrasi. Hasil dari pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan, dengan kebebasan berpendapat dan berserikat, pemilu dapat mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat. Dengan adanya pemilu, diharapkan dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat yang mampu menyampaikan aspirasi rakyat terutama dalam proses perumusan kebijakan publik.

Pemilu itu sendiri dapat dilihat dari banyak sisi: sistem, aktor, tahapan, manajemen, pembiayaan, etika, penegakan hukum dan lain-lain. Semua menunjukkan, bahwa pemilu adalah masalah teknis, bagaimana mengkonversi suara rakyat menjadi kursi. Namun dalam melihat persoalan pemilu, tidak boleh terjebak pada masalah teknis semata. Bagaimanapun pemilu sesungguhnya adalah instrumen demokrasi. Sebagai alat demokrasi, pemilu berusaha mendekati obsesi demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Oleh karena itu pemilu sebagai arena kompetisi dalam menyeleksi partai politik peserta pemilu, efektifitasnya sangat tergantung dari:<sup>12</sup>

1. Aturan main atau sistem kompetisinya dalam hal ini sistem pemilu yang diterapkan.
2. Jumlah dan informasi obyektif tentang kinerja partai politik sebagai peserta.
3. Tingkat kedewasaan rakyat yang memilih
4. Kredibilitas penyelenggara pemilu.

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia berlangsung dinamis dan tidak terlepas dari berbagai faktor yuridis maupun non-yuridis yang mempengaruhinya, hal ini terlihat dari berubahnya Undang-Undang (UU) Pemilu pada setiap periode. Salah satu faktor yang

---

<sup>11</sup> Dr. Sihabuddin, S.H., M.H (et.al), Jurnal Konstitusi, Malang: Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, 2009, hlm.14

<sup>12</sup> Dr. Sihabuddin, S.H., M.H (et.al), Ibid, hlm. 11-13

sangat mempengaruhi penyelenggaraan pemilu adalah faktor yuridis seperti peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraannya. Tidak hanya itu, keberhasilan sebuah pemilu juga dapat diukur melalui pelaksanaannya, dan hingga saat ini kegiatan pemilihan langsung tidak pernah luput dari sengketa hasil suaranya. Maka, sengketa terkait pelaksanaan pemilihan langsung harus memiliki penyelesaian yang efektif demi terwujudnya pemilihan yang demokratis.

Dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, terdapat beberapa undang-undang yang mengatur, diantaranya Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*, Pasal 22E ayat (1) yang berbunyi *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*, Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yang berbunyi *Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, dan Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi *Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, selanjutnya disebut Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, adalah pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Faktor yuridis dalam Pemilu berfungsi sebagai acuan dalam membuat dan menjalankan mekanisme Pemilu serta menegakkan aturan-aturan agar Pemilu dapat berjalan dengan baik, jujur, dan adil, sehingga dapat melahirkan wakil-wakil rakyat yang berkualitas.

Berdasarkan pengalaman negara-negara Amerika Latin yang banyak menganut sistem presidensial seperti Argentina, yang pada pemilu legislatif tahun 2013, partai eksekutif yaitu *Partido Justicialista* kalah oleh partai oposisi dan mengakibatkan Argentina hingga tahun 2015 mengalami *divided government*, **Scott Mainwaring** menyimpulkan bahwa sistem presidensial sangat sulit dikombinasikan dengan sistem kepartaian yang mana terdapat partai dalam jumlah banyak. Hal ini terjadi karena hasil pemilu legislatif sering berbeda dari hasil pemilu presiden. Dalam arti, mayoritas kursi legislatif sering dikuasai



parpol atau koalisi parpol yang tidak menguasai kursi presiden.<sup>13</sup> Dengan pemerintahan yang terbelah tersebut, sulit diharapkan pemerintah akan efektif bekerja karena membuka kemungkinan kebijakan yang hendak diambil presidentidak mendapat persetujuan dari lembaga legislatifnya.<sup>14</sup>

Dalam khazanah pemikiran tentang negara dan praktik kenegaraan sepanjang peradaban manusia, dikenal lima teori atau ajaran tentang kedaulatan, yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum. Karena Indonesia menganut kedaulatan rakyat, maka hal tersebut menjadi landasan berkembangnya demokrasi dan negara republik. Rakyatlah yang pada hakikatnya memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Namun demikian, dalam pelaksanaan demokrasi pemerintahan tidak mungkin benar-benar dilaksanakan oleh rakyat, sehingga munculah praktik demokrasi perwakilan.<sup>15</sup>

Demokrasi perwakilan Indonesia yang melibatkan rakyat dalam menjalankan dan mengawasi pemerintahan, yang secara terminologi mengandung pengertian tiga hal: pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*). Makna dari rakyat (*government of the people*) diimplementasikan melalui lembaga legislatif yang terdiri atas DPR, DPD, dan DPRD untuk mewakilkan rakyat dalam menyalurkan aspirasinya melalui undang-undang ataupun kebijakan untuk memenuhi serta mewujudkan kepentingan rakyat, pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) diimplementasikan melalui lembaga legislatif yaitu Presiden/Wakil Presiden yang menjalankan kebijakan-kebijakan maupun aturan undang-undang yang dibentuk, pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) diimplementasikan dengan diberikannya kebebasan pers dalam menjalankan fungsi sebagai mediasi antara rakyat dengan wakil dan pemerintahnya, dimana pers dapat menyalurkan informasi-informasi

---

<sup>13</sup> Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination, in Comparative Political Studies*, California: Sage Publications, 1999, Volume 26, hlm. 2.

<sup>14</sup> Utama Sandjaja (et.al). *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011, hlm. 10

<sup>15</sup> Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hlm. 5

terkait dengan kebijakan-kebijakan maupun undang-undang yang dibentuk oleh pemerintah dan parlemen.

DPR dan DPRD merupakan representasi wakil rakyat yang berasal dari usungan partai politik yang mencalonkan dirinya sebagai anggota legislatif dan DPD merupakan representasi wakil rakyat daerah yang merupakan perseorangan (*independen*). DPR/DPRD wajib diusungkan dan berasal dari partai politik tak lain karena partai politik merupakan organisasi rakyat yang bertujuan untuk membuat kebijakan-kebijakan sesuai dengan ideologi partai politiknya untuk menjunjung kepentingan rakyat. Sehingga partai politik dibutuhkan dalam sistem ketatanegaraan sebagai representasi dari rakyat dalam membentuk kebijakan maupun peraturan yang memenuhi kebutuhandan kepetingan rakyat secara nasional (*menyeluruh*). DPD adalah perseorangan (*independen*) ditujukan agar DPD bisa lebih fokus terhadap kepentingan daerahnya sesuai dengan otonomi daerahnya dan terbebas dari kepentingan lain seperti kepentingan partai politik, orma, badan-badan, dan jabatan-jabatan lainnya yang setara dengan hal itu. Kehadiran DPD sebagai lembaga baru hasil perubahan UUD 1945 merupakan konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat. Agar pennejahteraan rakyat dapat dioptimalkan menurut kebutuhannya yang disesuaikan dengan keadaan wilayahnya (*distrik*). DPD harus mampu memenuhi kebutuhan hukum (*legal needs*) dan aspirasi demokrasi berpemerintahan di negara ini, khususnya dalam hubungan antara pusat dan daerah. Apalagi setelah disaksikan, bahwa terjadi aksi dan gerakan bernuansa politis secara bervariasi di berbagai daerah, yang pada intinya ialah menuntut terkondisinya apa yang disebutkan sebagai salah satu paradigma kebijakan (*political paradigm*), bahwa perlu terciptanya terwujudnya keseimbangan antara berlangsungnya kekuasaan dan wibawa pemerintahan pusat di daerah dan sekaligus berlangsungnya pendemokrasian pemerintahan dan terakomodasinya aspirasi masyarakat daerah secara adil dan demokratis.<sup>16</sup>

Adanya wakil-wakil rakyat di Indonesia yang menduduki kursi parlemen pada nyatanya belum mampu untuk menghimpun aspirasi dan memenuhi tugasnya yaitu mewakili kepentingan rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa proses penyelenggaraan pemilu

---

<sup>16</sup> M.Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum* Jakarta: Sofmedia, 2011, hlm.124.

di Indonesia belum dapat memberikan *output* yang baik, selain prosesnya yang kontroversial dengan selalu diubahnya peraturan tentang pemilu dan adanya *judicial review* dari berbagai pihak atas peraturan-peraturannya, bahkan kualitas wakil-wakil rakyat yang terpilih juga belum memuaskan.

**Tabel. 1 Pandangan Terhadap Anggota DPR-DPRD**

PANDANGAN TERHADAP ANGGOTA DPR		PANDANGAN TERHADAP ANGGOTA DPRD I		PANDANGAN TERHADAP ANGGOTA DPRD II	
Sudah mewakili	22%	Sudah mewakili	25%	Sudah mewakili	34%
Kurang mewakili	35%	<b>Kurang mewakili</b>	31%	Kurang mewakili	28%
Tidak mewakili	15%	Tidak mewakili	12%	Tidak mewakili	11%
Tidak tahu	26%	Tidak tahu	29%	Tidak tahu	25%
Tidak menjawab	3%	Tidak menjawab	2%	Tidak menjawab	2%

*Sumber: 'Suara Rakyat untuk Wakil Rakyat...' hal. L-8*

Tampak dari tabel tersebut bahwa DPR/D yang merupakan wakil rakyat bertugas untuk mewakili rakyat dalam menyampaikan aspirasi kepada Pemerintah, nyatanya dirasa oleh masyarakat belum melakukan tugas pokoknya dengan baik. Bahkan, pandangan yang merasa DPR/D kurang mewakili rakyat memiliki angka yang jauh lebih tinggi daripada pandangan sudah mewakili. Tabel juga menunjukkan bahwa secara umum pandangan responden tentang anggota DPR tidak jauh berbeda dengan pandangan mereka terhadap DPRD I dan II. Jelas terlihat, hanya 22% responden yang menganggap anggota DPR telah mewakili mereka. Selebihnya menyatakan “Kurang Mewakili” (35%); “Tidak Mewakili” (15%); Tidak Tahu” (26%). Hal ini membuktikan kurangnya kualitas wakil rakyat dalam menyalurkan aspirasi masyarakat/

Sebagai kegiatan mengetahui dan mengawasi kinerja dari wakil rakyat dalam menjalankan pemerintahan, Pers yang merupakan media yang berperan penting bagi perkembangan masyarakat. Sehingga kebebasan pers sangat perlu untuk dijamin lebih kuat lagi didalam UUD. Dimana pers harus bebas dari intimidasi, kepentingan penguasa, dan bebas dari tekanan-teknana yang membatasi pers dalam mengawasi berjalannya

pemerintahan. Dalam sejarah, pengakuan dan perlindungan atas hak untuk bebas dari pengaruh atau tekanan penguasa sudah dimulai sejak deklarasi *Magna Charta*.<sup>17</sup> Pers juga merupakan suatu mediasi bagi rakyat untuk meminta pertanggung jawaban dari wakil rakyat dan pemerintah yang mereka pilih. Sehingga konsep Check and Balances tak hanya seputar antar lembaga negara, namun terbentuk juga karena adanya social control dari rakyat langsung melalui pers. Kebebasan pers dengan demikian adalah kebebasan berkomunikasi dan berekspresi dalam memberikan informasi kepada publik melalui media massa, baik media cetak maupun media elektronik. Kebebasan ini menunjuk tidak adanya campur tangan Negara atau pemerintah maupun elemen masyarakat lain, baik individu maupun kolektif dalam memberikan informasi kepada publik, dan secara konstitusional keberadaannya dilindungi oleh negara. **Siebert** mengutip pendapat **Prof. Carl Becker** demokrasi tentang kebebasan berbicara dan kebebasan pers apakah itu dianggap sebagai hak asasi atau hak yang tidak dapat dipindahkan berdasarkan pada beberapa asumsi. Salah satu di antaranya adalah bahwa manusia ingin mendapatkan kebenaran dan akan cenderung ingin dibimbing kebenaran itu. Asumsi lain adalah, bahwa satu-satunya cara yang pada akhirnya akan memberikan kebenaran adalah kompetensi opini yang bebas di "pasar terbuka". Asumsi lainnya lagi mengatakan bahwa karena setiap orang berbeda-beda pendapatnya, sehingga setiap orang harus diperbolehkan menyampaikan secara bebas dan bahkan giat pendapatnya sendiri, asalkan ia mengizinkan pula orang lain menggunakan hak yang sama. Asumsi terakhir mengatakan bahwa dengan adanya saling toleransi dan saling membandingkan opini-opini yang berbeda itu akan muncul opini yang terbukti paling rasional dan dapat diterima semua pihak.<sup>18</sup>

Berkaca dari berbagai permasalahan dan kelemahan yang ada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka perlu adanya inisiasi perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perubahan yang dilakukan tidak dimaksudkan untuk mengganti sama sekali UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi merupakan suatu prosedur penyempurnaan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perubahan lebih merupakan melengkapi rincian yang dijadikan lampiran

---

<sup>17</sup> D. Adinegoro, *Publistik dan Djurnalistik*, cet. 1, Jakarta: Gunung Agung, 1961, hlm. 60.

<sup>18</sup> Siebert, F.S., Theodore Peterson, dan Wilbur Schramm, *Four Theories of the Press*. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1956, hlm.48.

otentik bagi UUD tersebut, dengan sendirinya perubahan dilakukan pada pasal-pasal maupun memberikan tambahan-tambahan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai jantung dan jiwa negara memberitahu kepada kita tentang apa maksud membentuk negara, bagaimana cita-citanya dalam bernegara, apa yang ingin dilakukannya, serta asas-asas kehidupan yang terdapat di dalamnya. Di awal era reformasi amandemen konstitusi telah dilaksanakan sebanyak 4 (empat) kali dan dilakukan secara bertahap mulai tahun 1999 hingga tahun 2002 untuk menyesuaikan keadaan masyarakat sesuai dengan tuntutan dari masyarakat pada saat ini. Di antara beberapa masalah yang mendasari keinginan dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah eksistensi sistem demokrasi yang berlaku di Indonesia terkait dengan sistem pemilihan umum. Memasuki tahun kesebelas pascaamandemen UUD NRI Tahun 1945, tampaknya belum mampu mengakomodir kepentingan semua golongan dan mencerminkan cita-cita, dasar-dasar, maupun prinsip-prinsip penyelenggaraan negara.

Selama ini UUD dilegitimasi sebagai sumber hukum tertinggi sebab UUD yang mengatur tentang susunan peraturan perundang-undangan, hal ini adalah undang-undang dibawah UUD sehingga tidak memiliki dasar konstitusional yang kuat. Namun dengan semakin berkembangnya zaman dan kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara yang semakin kompleks, maka sumber hukum tertinggi saat ini yaitu UUD NRI Tahun 1945 dengan aturan aturan dasar didalamnya dirasa sudah tidak lagi sanggup untuk menopang kondisi yang ada saat ini.

Adapun beberapa permasalahan yang terjadi dalam kehidupan Bangsa Indonesia saat ini yang membutuhkan perubahan mendasar diuraikan sebagai berikut:

1. Indonesia sebagai negara Demokrasi yang mengutamakan kepentingan rakyat diatas kepentingan golongan maupun pribadi. Demokrasi di Indonesia bersifat Demokrasi Tidak Langsung (Demokrasi Perwakilan) yang dapat kita lihat dalam Pemilihan Umum (Pemilu) yang menjadi salah satu cara bagi rakyat untuk dapat menyampaikan aspirasi dan suaranya secara langsung dalam

memilih wakil rakyat dan pemerintahnya. Dimana wakil rakyat yang dimaksudkan disini ialah DPR, DPD, DPR-D serta pemerintah adalah Presiden dan Wakil Presiden. Namun sistem Pemilihan Umum yang saat ini diatur dalam undang-undang dianggap belum mampu membantu rakyat dalam memilih wakil rakyatnya dan pemerintahnya. Maka UUD perlu memperkuat dasar hukum bagi undang-undang dibawah UUD NRI Tahun 1945 agar dapat menjamin bahwa UUD mampu memberikan jawaban dan membantu rakyat dalam memilih wakil rakyat yang mereka yakin dapat mewakili suara mereka kepada pemerintah. UUD perlu untuk memberikan suatu mekanisme yang efektif dan efisien bagi rakyatnya agar dapat memilih wakil dan pemerintahnya.

2. Sistem pemilu dengan Sistem Proporsional Terbuka yang berlangsung di Indonesia ternyata memiliki kendala. Dimana Sistem Proporsional Terbuka ini tidak menjamin bahwa rakyat memilih wakil atau pemerintahnya, bahwa calon legislatif atau eksekutif tersebut memiliki kemampuan untuk menjadi parlemen dan pemerintah yang cakap dan bijaksana, yang tidak akan mengecewakan rakyatnya. Kecurangan pemilu serta kecurangan berpolitik sudah sangat sering terjadi, hanya karena menginginkan kekuasaan/jabatan saja tanpa memperhatikan tanggung jawab yang mereka emban ketika mendapatkan jabatan itu. Padahal calon tersebut belum tentu memiliki kemampuan yang cukup untuk melaksanakan tugasnya. Perlu diingat bahwa kekuasaan yang besar diperlukan tanggung jawab yang besar juga untuk mengimbangnya. Tetapi kebanyakan orang hanya menginginkan jabatannya saja dan akhirnya melanggar kode etik jabatan dan tidak dapat memberikan pertanggung jawabannya kepada rakyat yang memilihnya.
3. Adanya perubahan sistem pemilu di Indonesia untuk pemilu periode 2019-2024, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk melaksanakan pemilu serentak antara legislatif dan eksekutif dengan menggunakan *Presidensial Threshold*. *Presidensial Threshold* ini menjadi suatu permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan Pemilu serentak, sebab pencalonan calon

presiden/wakil presiden diusungkan oleh partai politik yang mencapai ambang batas dalam parlemen. Artinya, kita harus mengetahui terlebih dahulu partai yang memenangkan pemilu, sehingga kita dapat menentukan siapa calon presiden/wakil presiden. Putusan MK yang menyatakan bahwa *Presidential Threshold* dilihat dari partai politik yang memenangkan suara dalam masa periode sebelumnya, yaitu periode 2014-2019. Hal tersebut jelas tidak relevan, sebab bagaimana mungkin calon presiden periode yang baru akan diusungkan oleh partai periode yang lampau. Maka diperlukan sebuah mekanisme yang baik untuk menjawab sistem pemilu serentak terkait dengan penggunaan *Presidential Threshold*

4. Dikeluarkannya putusan MK yang menyatakan bahwa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tidak lagi termasuk kedalam rezim Pemilu sehingga bukan lagi menjadi wewenang MK untuk memutus Perselisihan Hasil Suara Pilkada. Saat ini, dengan dimasukkannya Sengketa Perselisihan Hasil Pilkada kedalam wewenang MK, menghambat keefektifan kerja dari MK yang marwahnya adalah memutus *Judicial Review*. Berdasarkan data, terlihat bahwa terjadi penumpukan perkara yang diakibatkan oleh mayoritas sengketa yang ditangani MK berasal dari hasil Pilkada. Namun belum adanya Badan Peradilan Khusus yang khusus untuk memutus sengketa perselisihan suara hasil pilkada sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang, sehingga sengketa Perselisihan Hasil Suara Pilkada dikembalikan ke MK secara sementara. Maka dibutuhkan sebuah Badan Khusus untuk menangani perkara dalam Pilkada sebab sengketa pilkada bukan lagi ranah kewenangan dari MK.
5. Dalam ilmu politik modern terdapat konsep *Divided Government*, atau pemerintahan terbelah. Ini terjadi manakala eksekutif dikuasai partai politik atau koalisi partai politik yang tidak menguasai legislatif (oposisi). Indonesia sebagai negara dengan sistem Presidensial dimana salah satu cirinya terdapat pemisahan kekuasaan dan tidak adanya ketergantungan antar cabang kekuasaan, serta Presiden memiliki posisi yang kuat dalam mengatur pemerintahannya, sehingga tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Dalam

prakteknya sering terjadi salah satu pihak seringkali menjadi lebih dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga muncullah konflik antara kedua lembaga ini dan mempengaruhi efektifitas pelayanan publik, maupun konflik dalam salah satu lembaga itu sendiri, dimana yang dimaksud dalam hal ini adalah konflik antara partai koalisi dengan partai oposisi (*Divided Government*).

6. *Divided Government* di negara demokrasi juga berdampak terhadap efektifitas kinerja pemerintah dan arah dalam penetapan kebijakan publik seperti yang dibahas oleh **Epstein** dan **O'Halloran**. Tampaknya sistem Presidensial yang bersamaan dengan sistem Multipartai ini menyebabkan kekuasaan Presiden tak sekuat seperti semestinya. Banyaknya partai yang terdapat pada parlemen menyebabkan minimnya dukungan kepada Presiden oleh partai oposisi. Peta politik seperti itu membuat pemerintahan tidak berkembang. Sebab, setiap rancangan kebijakan yang diajukan oleh eksekutif selalu ditentang atau ditolak legislatif. Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ditentukan oleh suara didalam legislatif. Keadaan ini berkaitan dengan Indonesia yang menganut sistem Multipartai sebagai implementasi dari Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 “*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul,..* “. Dimana pencalonan Presiden dan Wakil Presiden berasal dari Partai Politik yang memiliki kursi terbanyak di parlemen. Sehingga pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih memiliki kemungkinan akan terjadi adanya kontradiktif dalam pembentukan kebijakan maupun menjalankan kebijakan negara. Dukungan terhadap Presiden hanya berasal dari partai asal Presiden yang berada di parlemen, hal ini menyebabkan tidak bulatnya suara dukungan parlemen terhadap kebijakan Presiden sehingga tidak ada kesatuan suara antara parlemen itu sendiri maupun parlemen dengan pemerintah.
7. Dalam sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia mengenal adanya pembatasan kekuasaan yang adil. Salah satu unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya pembagian tugas dan fungsi dalam ketatanegaraan. Indonesia sebagai negara hukum mewujudkan hal tersebut dengan pembatasan



kekuasaan *legislatif*, *eksekutif* dan *yudikatif* yang dikenal dengan sistem *Trias Politica* yang berlandaskan *Check and Balances*. Kekuasaan Legislatif adalah membuat undang-undang, kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang. Namun meskipun terdapat pembagian kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hal itu masih dianggap belum terlaksana dengan baik. Dimana setiap lembaga, dianggap masih menyalahgunakan kekuasaannya demi kepentingan golongan ataupun individu melalui kebijakan-kebijakan yang dibentuk. Berangkat dari pemikiran bahwa tidak ada lembaga yang mampu menjamin dirinya tetap bersih tanpa adanya sebuah sistem atau mekanisme penjagaan yang tepat yang perlu diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, guna mewujudkan *Check and balances* baik antar lembaga maupun antara lembaga dengan rakyat, yang dianggap masih kurang terwujud dalam ketatanegaraan Indonesia.

8. MPR sebagai satu-satunya lembaga yang dapat mengubah dan menetapkan UUD dan sebagai pemegang kedaulatan rakyat dalam kerangka demokrasi langsung. MPR terdiri dari DPR dan DPD, dimana DPR merupakan representasi politik yang diusungkan oleh partai politik peserta pemilu, sedangkan DPD adalah representasi regional atau daerah yang bersifat perseorangan. Namun pada nyatanya, dalam DPD terdapat partisipan dari partai politik. Fungsi sebagai representasi daerah justru secara tidak langsung mulai berubah menjadi representasi politik dan mejadi tumpang tindih dengan DPR. Sehingga antara dewan wakil rakyat di tingkat nasional dan daerah hampir tidak memilik perbedaan. Kondisi ini mengakibatkan dominasi partai politik dalam penentuan kebijakan publik. Sehingga dibutuhkan dewan perwakilan daerah, kepala pemerintahan ataupun kepala daerah. yang benar-benar tidak terikat oleh kepentingan apapun dalam memangku jabatannya agar tidak menyalahi marwah dari makna perseorangan yang telah ditentukan didalam UUD. Oleh karena itu makna DPD adalah perseorangan dalam UUD perlu untuk dipertegas.

9. UUD NRI Tahun 1945 dianggap belum bisa melindungi rakyat dari adanya diskriminasi atau perlakuan khusus yang mungkin seseorang maupun suatu golongan membentuk aturan-aturan dibawah UUD yang menyebabkan adanya suatu diskriminasi. Pemberlakuan Pasal 28 J Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar pembatasan partai politik secara khusus dan pembatasan terhadap hak atas kebebasan berserikat , mengeluarkan pendapat, dan kebebasan Pers, yang dianggap sebagai suatu diskriminasi terhadap kebebasan rakyat.. Sudah sepantasnya UUD mengutamakan kepentingan rakyat, bukan untuk mendiskriminasikan rakyat.
10. Tekait dengan kebebasan pers. Kebebasan berpendapat oleh Pers masih sering dibungkam hanya karena dianggap mengancam pemerintah, padahal undang-undang memberikan perlindungan kepada setiap warga negara berhak untuk mengemukakan pendapat seperti yang dirumuskan di dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945. *International Covenant Civil and Politic Rights (ICCPR)* menegaskan bahwa penerapan pembatasan kebebasan kemerdekaan berekspresi tidak boleh membahayakan esensi hak itu sendiri. Tetapi terdapat aturan-aturan mengenai kebebasan berpendapat dan kebebasan Pers yang melindungi pemerintah. Maka hal ini menyebabkan bahwa konstitusi tidak dapat menjamin bahwa kepentingan rakyat diatas kepentingan jabatan, golongan ataupun pribadi dan membatasi gerak rakyat dalam melaksanakan pengawasan dari makna *check and balances*.
11. Pers Pancasila sesungguhnya telah ada sejak masa Orde Baru. Akan tetapi, pelaksanaan secara nyata yang berlandaskan akan nilai-nilai Pancasila belum dapat dilaksanakan dalam kehidupan pers di Indonesia agar masyarakat menjadi piawai dalam menerima informasi yang jelas dan terbuka. Penjaminan terhadap kebebasan pers memberikan hak publik untuk mengetahui bagaimana jalannya penyelenggaraan negara yang bertanggung jawab terhadap masyarakat yang dilaksanakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).
12. Pembentukan norma hukum harus mampu mengadopsi nilai-nilai yang dianut dan berkembang dalam masyarakat, serta proses yang dilaksanakan dalam

rangka pembentukan norma tersebut harus dilakukan secara demokratis dengan prosedur yang telah ditetapkan. Maka sudah sepatutnya ketika terdapat perubahan dalam masyarakat atau konstitusi dianggap belum sesuai dengan kebutuhan rakyatnya, maka amandemen perlu dilakukan untuk menyesuaikan kondisi rakyat dengan pasal-pasal yang terkait dengan beracuan pada pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila sebagai ideologi negara. Pembaharuan (amandemen) ini diharapkan dapat menjawab segala tuntutan rakyat serta mampu untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya.

Uraian di atas merupakan segelintir masalah yang timbul akibat ketidaksesuaian UUD NRI Tahun 1945 dengan kebutuhan peraturan masa kini. Alasan tersebut menjadi alasan untuk dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang saat ini berlaku. Perubahan ini diharapkan mampu untuk membawa perbaikan dalam segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Adapun tujuan dari Naskah Akademik Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini adalah:

1. Menyempurnakan peraturan dalam susunan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat menjadi pedoman serta memberikan solusi dari berbagai permasalahan khususnya dalam pembangunan nasional, sistem demokrasi, sistem pemilu, dan pengakomodiran aspirasi rakyat.
2. Menambahkan dan melengkapi aturan-aturan dasar dalam UUD NRI Tahun 1945 agar dapat mengakomodir permasalahan yang timbul saat ini dan juga agar tidak timbul suatu kekaburan dalam hal sistem hukum nasional.
3. Mewujudkan sistem demokrasi yang akuntabel, transparan, dan jujur dengan mengakomodir bentuk sistem pemilu yang jelas dan mendasar.
4. Memperkuat keberadaan sistem presidensial dalam melaksanakan pemerintahan serta menciptakan stabilitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan memperkuat dengan proses penyederhanaan partai dalam parlemen secara bertahap.

5. Memberikan wadah penanganan sengketa bagi perselisihan hasil suara pilkada demi terciptanya pemilu yang demokratis hingga ditetapkan wakil rakyat yang terpilih.
6. Memberikan penegasan marwah DPD terkait dengan pencalonan serta kedudukannya dalam memperjuangkan kepentingan daerah.
7. Menjamin kebebasan berpendapat dengan memperbaiki fungsi dan peranan pers yang dapat memberikan keterbukaan informasi kepada masyarakat.

#### **D. Sistemika Penulisan**

Dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini memuat sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB 1: Pendahuluan yang menguraikan latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penyusunan naskah akademik, sistematika penulisan, metode penyusunan, serta metode perubahan.

BAB 2: Dasar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pokok-Pokok Dasar Perubahan.

BAB 3: Landasan Filosofis, Sosiologis, Yuridis, dan Politis.

BAB 4: Pembahasan yang memaparkan terkait dengan konsep baru dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB 5: Materi Muatan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB 6: Penutup yang menjelaskan mengenai kesimpulan dan saran.

#### **E. Metode Perubahan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah nama resmi UUD 1945 yang telah diamandemen pada tahun 1999-2002. Perubahan konstitusinya tentunya harus didasarkan pada paradigma perubahan, artinya perubahan konstitusi harus sesuai dengan pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan. Hal ini dilakukan agar perubahan terarah sesuai dengan kebutuhan yang

berkembang di masyarakat. Paradigma ini digali dari kelemahan sistem bangunan konstitusi lama, dan dengan argumentasi diciptakan landasan agar dapat menghasilkan sistem yang menjamin stabilitas pemerintahan dan memajukan kesejahteraan rakyat.

Seperti yang dikatakan oleh **Prof. Sri Soemantri Mertosoewigno**, bahwasanya perubahan Undang-Undang Dasar pada dasarnya merupakan suatu keniscayaan.<sup>19</sup> Namun, bagaimanapun juga konstitusi tentunya harus sesuai dengan realita serta kondisi masyarakat yang ada. Sifat dinamis dan perubahan yang terjadi dalam suatu bangsa haruslah mampu diakomodir oleh konstitusi negara. Tidak dapat dipungkiri bahwa UUD NRI Tahun 1945 tergolong konstitusi yang rijid, yang mempunyai ciri-ciri pokok:

1. Mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang – undangan yang lain;
2. Hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa.

**George Jellinek** membedakan dua jalur perubahan konstitusi, yaitu melalui cara: Pertama, yang disebut *verfassungs-anderung*, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi.<sup>20</sup> Kedua, melalui prosedur yang disebut *verfassungs-wandelung* yakni perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa seperti, revolusi, kudeta (*coup d'etat*), dan konvensi.<sup>21</sup>

Melihat realitas dan kondisi UUD NRI Tahun 1945, maka salah satu metode yang paling tepat digunakan adalah amandemen konstitusi yang dilakukan oleh lembaga legislatif (MPR), dimana hal tersebut dilakukan dengan cara formal yang ditentukan di dalam konstitusi itu sendiri. Sekalipun termasuk kategori konstitusi yang sulit dilakukan dan mekanismenya tergolong berat, namun secara yuridis terdapat satu pasal yang mengatur mekanisme perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pasal 37 yang menyebutkan:

---

<sup>19</sup> (tanpa nama), “Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi” (2009), <<http://konsepnegaraideal.blogspot.co.id/2009/05/prosedur-dan-sistem-perubahan.html>> [diakses pada 16/03/2018]

<sup>20</sup> Djokosoetono, Hukum Tata Negara, Cetakan ke 2, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995, hlm. 57.

<sup>21</sup> Djokosoetono, Ibid, hlm. 105.

1. Usul perubahan Pasal UUD dapat diagendakan dalam sistem MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR;
2. Setiap usul perubahan Pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan di tunjukan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk di ubah berserta alasannya;
3. Untuk mengubah Pasal-pasal UUD, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR;
4. Putusan untuk mengubah Pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% di tambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.
5. Khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat di lakukan perubahan.

Dalam hal perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 37), tidak dipergunakan istilah suara yang terbanyak, melainkan 2/3. Selain itu, perlu juga diperhatikan lima Kesepakatan Dasar yang disusun oleh Panitia *Ad Hoc* I dalam melakukan perubahan UUD 1945 yang berisi:

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

Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 karena di dalam Pembukaan UUD 1945 terdapat *staatsidee* (dasar/ideologi) berdirinya NKRI, dasar negara, dan cita-cita negara. Pembukaan UUD 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal dalam UUD 1945. Jika ingin mengubah sedikitpun isi pembukaan UUD 1945, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia harus bubar terlebih dahulu. Negara Kesatuan Republik Indonesia haruslah dipertahankan karena negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling tepat untuk sebuah bangsa majemuk. Perubahan terhadap UUD 1945 juga diharapkan tidak mengganggu eksistensi negara.

## **F. Metode Penyusunan**

Penyusunan naskah akademik merupakan suatu hal penting sebelum dilakukan penyusunan produk peraturan perundang-undangan, sebab naskah akademik berfungsi sebagai bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu Peraturan Perundang undangan; bahan dasar yang digunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan RUU/RPP kepada Presiden; dan bahan dasar bagi penyusunan rancangan Peraturan Perundang undangan.

Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu kegiatan penelitian hukum yang terdiri dari beberapa langkah. Langkah tersebut mencakup identifikasi permasalahan dan menetapkan permasalahan yang relevan, mengumpulkan bahan-bahan hukum, baik primer, sekunder maupun tersier serta melakukan kajian terhadap isu hukum yang diajukan sebagai permasalahan dalam penelitian yang berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan UUD NRI Tahun 1945 (perubahan kelima) menggunakan salah satu metode penelitian, yaitu metode penelitian yuridis normatif.<sup>22</sup>

Adapun berbagai macam literatur yang dijadikan dasar sebagai bahan hukum dalam penyusunan Naskah Akademik, antara lain:

1. Bahan Hukum Primer
  - a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan perubahannya;
  - b. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum;
  - c. Ketetapan MPR No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum;
  - d. Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
  - e. Ketetapan MPR-RI No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urut Peraturan Perundang-Undangan;
  - f. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers;
  - g. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
  - h. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik;

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum (Cetakan Ketiga), Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 51.

- i. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - j. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
  - k. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
  - l. Putusan MK No.97/PUU-XI/2013 perihal kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilukada.
2. Bahan Hukum Sekunder
- a. Buku dan jurnal terkait dengan sistem pemilihan umum, partai politik, independensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilu dan Pilkada, konstitusi, negara hukum, Pancasila, filsafat hukum serta literatur terkait kebebasan pers;
  - b. Hasil penelitian;
  - c. Risalah sidang;
  - d. Artikel atau tulisan-tulisan ilmiah lainnya.
3. Bahan Hukum Tersier
- a. Kamus hukum;
  - b. Kamus umum.





**BAB II**  
**POKOK-POKOK DAN DASAR PEMIKIRAN PERUBAHAN**  
**UNDANG- UNDANG DASAR**  
**NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**A. Dasar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

**1. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

**a. Sejarah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.<sup>23</sup> Wujud dari konstitusi ini sendiri dapat berupa hukum dasar tertulis dan tidak tertulis. Konstitusi yang tertulis di Indonesia kemudian disebut dengan Undang-Undang Dasar. Oleh karena UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang dijadikan landasan dalam penyelenggaraan negara, maka seyogyanya sesuai dengan aspirasi tuntutan kehidupan masyarakat Indonesia.

Perubahan konstitusi adalah suatu hal yang tidak dapat dihindarkan, karena jika dilihat dari segi sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, konstitusi atau UUD akan haus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat.<sup>24</sup> Kemudian **K.C Wheare** menambahkan bahwa konstitusi tatkala dirancang dan ditetapkan cenderung untuk menggambarkan kepentingan-

---

<sup>23</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 29.

<sup>24</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 194.

kepentingan dan keyakinan-keyakinan yang dominan saat itu dan merupakan ciri atau karakter masyarakat saat itu.<sup>25</sup>

UUD 1945 sendiri memiliki dua bagian utama, yakni pembukaan dan batang tubuh atau isi. Pembukaan UUD 1945 merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm*) yang berisi cita-cita bangsa yang di dalamnya juga terdapat pernyataan kemerdekaan. Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan dan ditetapkan oleh para *founding fathers* menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan berupa pasal-pasal dan ayat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan dibacakan oleh Soekarno-Hatta pada 17 Agustus 1945 di Jalan Pegangsaan Timur 56, Jakarta, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melanjutkan sidang keesokan harinya. Sidang pertama diselenggarakan pada 18 Agustus 1945. Dalam sidang tersebut dilanjutkan pembahasan-pembahasan perumusan undang-undang dasar. Soekarno sebagai ketua sidang memberikan kesempatan kepada semua anggota untuk menyampaikan pandangan umum atas rancangan undang-undang dasar yang dibahas dalam rapat itu. Berulang kali Soekarno menyatakan sifat kesementaraan undang-undang dasar yang tengah dibahas itu.

*“...Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa*

---

<sup>25</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Ibid*.

*barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutive grondwet.*"<sup>26</sup>

Selain bentuknya, konstitusi juga diklasifikasikan dalam dua sifat yang berbeda oleh **James Bryce**, yaitu konstitusi rijid dan konstitusi fleksibel. Yang dimaksud dengan konstitusi fleksibel ialah suatu konstitusi yang mengandung ciri-ciri pokok yang pertama, elastis, karena dapat menyesuaikan dirinya dengan mudah, dan yang kedua, diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang. Hal tersebut berbeda dengan konstitusi rijid, yang mempunyai ciri-ciri pokok mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain, dan hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa.<sup>27</sup>

UUD NRI Tahun 1945 merupakan konstitusi rijid, dimana pengertiannya tidak lagi terbatas pada cara-cara perubahan yang khusus, melainkan mencakup pelbagai sendi atau kaidah yang tidak dapat diubah. Secara filosofi, sendi-sendi dasar itu terdapat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945. Dalam Pasal-pasal, sendi-sendi itu meliputi sendi kedaulatan rakyat, sendi negara berdasarkan hukum, sendi negara kekeluargaan, dan sendi negara kesatuan.<sup>28</sup>

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan semangat menyempurnakan, memperjelas, memperbaiki kesalahan serta mengoreksi substansi daripada UUD NRI Tahun 1945 baik yang menimbulkan multitafsir maupun yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan Bangsa Indonesia. Perubahan ini tentunya memiliki batasan-batasan tertentu, seperti yang telah disepakati oleh fraksi-fraksi MPR yang menetapkan lima prinsip dasar kesepakatan dalam melakukan perubahan, agar perubahan terhadap UUD 1945 mempunyai arah, tujuan

---

<sup>26</sup> Hadji Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cetakan Ke-2, 1971, Jakarta: Siguntang, hlm. 4.

<sup>27</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, 2006, Bandung: PT Alumni, hlm. 109.

<sup>28</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Op.Cit.*, hlm. 97.

dan batasan yang jelas. Kesepakatan dasar inilah yang nantinya akan mencegah kemungkinan melebarnya pembahasan yang berdampak pada terjadinya perubahan tanpa arah. Lima prinsip dasar kesepakatan MPR tersebut, yakni:<sup>29</sup>

- 1) Tidak mengubah pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan (NKRI);
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
- 4) Meniadakan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan memasukkan hal-hal normatif dalam pembukaan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 5) Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dilakukan dengan cara *adendum*.

Namun, dalam melakukan perubahan UUD, kita harus sampai pada titik apakah memang ada kondisi-kondisi objektif yang sudah ada yang memang mengharuskan kita melakukan perubahan-perubahan itu. Kalau perubahan hanya mengokohkan sistem kekuasaan yang ada, maka perubahan UUD tidak berarti apa-apa untuk rakyat.<sup>30</sup>

Sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 dan disahkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, Indonesia telah melakukan empat kali perubahan konstitusi dalam arti formal. *Pertama*, perubahan dilakukan dengan cara pemberlakuan naskah Konstitusi RIS Tahun 1949 untuk seluruh Indonesia, sedangkan khusus UUD 1945 masih tetap berlaku hanya di lingkungan Negara Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta sebagai salah satu negara bagian dalam Republik Indonesia Serikat (RIS); *Kedua*, pemberlakuan UUDS 1950

---

<sup>29</sup> Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi, 2015, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 4.

<sup>30</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Op.Cit., hlm. 226.

untuk seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga UUD 1945 dan Konstitusi RIS tidak berlaku lagi; *Ketiga*, pemberlakuan kembali naskah UUD 1945 yang dilengkapi dengan naskah Penjelasan UUD 1945 yang ditetapkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari naskah UUD 1945. Karena itu pada hakikatnya naskah UUD 1945 yang diberlakukan sejak Dekrit 5 Juli 1959 berbeda dari naskah UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945; *Keempat*, UUD 1945 diubah dengan sistem adendum yang dikenal dengan istilah amandemen, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 dalam satu rangkaian empat tahap perubahan.<sup>31</sup>

Perubahan tahap pertama terhadap UUD 1945 dimulai dengan adanya gerakan reformasi yang terjadi pada tahun 1998 dimana pada saat itu Presiden bertanggung jawab kepada MPR terkait hasil kerjanya. Tetapi, dikarenakan adanya penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh presiden masa tersebut sehingga menyebabkan ia tidak diberhentikan oleh MPR meskipun telah melakukan pelanggaran hukum, yang kemudian memunculkan gerakan reformasi. Dengan munculnya gerakan reformasi, akhirnya dilakukanlah perubahan pertama pada tahun 1999 atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Perubahan ini dilakukan dengan alasan untuk mempertegas kewenangan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh presiden. Sehingga, perubahan ini berfokus pada pembatasan kekuasaan presiden dan peningkatan peran DPR sebagai lembaga legislatif dalam rangka saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Dalam perubahan pertama ini, diubah pula pasal-pasal yang multitafsir.

Lalu perubahan kedua dilakukan setahun berikutnya, yakni pada tahun 2000. Hasil dari amandemen kedua ini adalah perubahan terhadap

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, Kemungkinan Perubahan Kelima UUD 1945, Tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 usulan DPD-RI, disampaikan dalam Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli, 2011, hlm. 2.

pasal-pasal mengenai Pemerintah Daerah, DPR beserta kewenangannya, HAM, bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan. Pada perubahan kedua ini disepakati bahwa pembukaan UUD 1945 tidak untuk diubah. Kemudian, perubahan ketiga yang dilakukan pada tahun 2001 menghasilkan Pasal 1 ayat (1) tentang bentuk negara tidak mengalami perubahan, Pasal 1 ayat (2) tentang kedaulatan negara juga tidak mengalami perubahan, serta perubahan pada pasal mengenai kewenangan MPR, kepresidenan, *impeachment*, keuangan negara dan kekuasaan kehakiman. Di perubahan ketiga ini disepakati bahwa dasar negara Pancasila tidak dimasukkan sebagai bagian dari batang tubuh dan tetap dipertahankan dalam pembukaan UUD 1945. Lalu, perubahan keempat yang dilakukan pada tahun 2002 menghasilkan DPD sebagai bagian dari MPR, penggantian presiden, pernyataan perang, perdamaian dan perjanjian, mata uang, bank sentral, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial serta perubahan UUD 1945. Pada amandemen keempat ini disahkan pula pasal mengenai wilayah negara, yakni yang terdapat pada pasal 25A. Perubahan kelima sendiri pun memiliki potensi

**b. Alasan Dilakukan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dimulai dengan adanya gerakan reformasi yang terjadi pada tahun 1998. Pada saat itu Presiden bertanggung jawab kepada MPR terkait hasil kerjanya. Tetapi karena ia tidak diberhentikan oleh MPR, meskipun telah melakukan pelanggaran hukum, maka muncullah gerakan reformasi. Salah satu asumsi reformasi mengenai pelanggaran hak asasi manusia, pelanggaran terhadap prinsip-prinsip negara hukum, pergeseran paham kedaulatan rakyat menjadi kediktatoran, *executive heavy*, tidak

berjalannya *checks and balances*, pada dasarnya bersumber dari pelbagai kekurangan atau kelemahan UUD 1945.<sup>32</sup>

Alasan mengapa dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu:<sup>33</sup>

- 1) Lemahnya *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan. Memposisikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara membuat proses pemerintahan berjalan tidak seimbang, yakni dengan tidak diikutinya proses *check and balances* antar institusi negara lainnya. Memberikan kekuasaan tertinggi pada MPR mengakibatkan adanya kesenjangan antara pemerintah dengan rakyat, padahal MPR sendiri merupakan perwakilan kedaulatan dari rakyat.
- 2) *Executive heavy* (kekuasaan terlalu dominan di tangan Presiden), dimana presiden dalam fungsi gandanya, sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan memiliki hak konstitusional dan hak legislatif. Dimana hak konstitusional yang biasa disebut dengan hak prerogatif merupakan hak yang dimiliki Presiden sebagai kepala negara dalam hal pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi, sedangkan hak legislatif adalah hak Presiden untuk mengajukan dan membahas undang-undang bersama DPR. Presiden mengajukan, membahas sekaligus melaksanakan produk undang-undang yang telah diajukan dan dibahas bersama dengan DPR, menjadikan Presiden tidak memiliki indikator keberhasilan dan beban pertanggungjawaban dalam menjalankan perintah undang-undang tersebut. Sehingga dimungkinkan adanya penyimpangan atau pelanggaran oleh Presiden dalam menerapkan undang-undang karena beban dua lembaga yakni eksekutif dan legislatif dipikul oleh satu orang.

---

<sup>32</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Op.Cit., hlm. 73.

<sup>33</sup> Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Amandemen UUD 1945, Antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm. 13.



- 3) Perlunya sistem pemilu yang ajeg, namun tetap efektif dan efisien. Dimana dengan adanya perbaikan sistem pemilu, akan berimbas pada menguatnya sistem presidensial. Selain itu, penyederhanaan partai juga diperlukan agar dalam pengesahan kebijakan, presiden tidak dihadapkan dengan terlalu banyak pilihan.
- 4) Mengakomodasi aspirasi masyarakat dengan lebih maksimal khususnya melalui DPD mengingat marwah DPD sebagai representasi daerah, juga pers serta media massa untuk menyampaikan suara rakyat.
- 5) Menyempurnakan UUD NRI Tahun 1945 yang telah ada agar tetap sesuai dengan perkembangan zaman dan mengakomodasi kebutuhan serta aspirasi masyarakat. Sehingga mampu membawa bangsa ini menuju perubahan yang lebih baik di pelbagai bidang dan dengan senantiasa selalu memperhatikan kepentingan rakyat.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa UUD NRI Tahun 1945 memiliki banyak kelemahan dan kekurangan. Hal inilah yang menjadi dasar dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945. Kemudian muncullah gerakan reformasi, yang berujung dengan dilakukannya perubahan pertama atas UUD 1945. Harapan akan UUD 1945 sebagai dasar dan cerminan dari negara yang menganut paham konstitusi, UUD 1945 sebagai penjaga dan dasar pelaksanaan prinsip demokrasi, prinsip supremasi hukum, dan menjunjung tinggi HAM dapat diwujudkan.<sup>34</sup> Mari kita telaah alasan atau latar belakang terjadinya perubahan UUD 1945.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 pertama yang dilakukan pada tahun 1999 terjadi dengan alasan untuk mempertegas kewenangan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh presiden. Sehingga perubahan ini berfokus pada pembatasan kekuasaan presiden dan peningkatan peran DPR sebagai lembaga legislatif dalam rangka saling mengawasi dan mengimbangi.

---

<sup>34</sup> Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Ibid, hlm. 15.

Pada perubahan UUD 1945 yang kedua, salah satu alasannya untuk mengamanatkan kepada DPR dan pemerintah untuk mengatur pelaksanaan otonomi daerah dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan, sehingga pemerintah daerah dapat mengatur rumah tangganya sendiri dan dapat mengatur serta melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintah daerah. Pemberian otonomi daerah, pemerintah daerah mendapat kekuasaan dan wewenang yang penuh dalam menyelenggarakan pemerintahan daerahnya yang sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang kemudian memberi dampak besar pada pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini berlaku sistem sentralisasi yang diubah menjadi sistem desentralisasi. Perubahan kedua UUD 1945 ini bertujuan untuk melindungi kebebasan yang merupakan hak warga negara, yang dalam kategori tertentu bersifat universal terkait dengan kelestarian manusia disebut sebagai hak asasi manusia, hak-hak tersebut harus ditegaskan dalam undang-undang dasar sebagai hak yang dimiliki oleh tiap manusia yang harus dijamin perlindungannya oleh negara dan tidak boleh dilanggar oleh kekuasaan negara.

Alasan dilakukannya perubahan ketiga ini adalah kedaulatan rakyat merupakan kekuasaan tertinggi yang sebelumnya dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, lalu diubah menjadi dilaksanakan berdasar pada Undang-Undang Dasar 1945, karena MPR sudah bukan lagi lembaga tertinggi negara. Indonesia merupakan negara hukum, sehingga Indonesia menjunjung tinggi konstitusi dan demokrasi. Tujuan perubahan ketiga ini adalah untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia dengan menjadikan pemilu sebagai sarana untuk memilih presiden dan/atau wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Pemilihan langsung ini mempersulit pemecatan (*impeachment*) terhadap presiden oleh MPR.

Alasan dilakukannya perubahan keempat adalah untuk mengoptimalkan struktur MPR dengan menjadikan MPR terdiri dari

anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu. Selain itu, dihapuskannya Dewan Pertimbangan Agung dan kemudian memerintahkan presiden untuk membentuk dewan pertimbangan adalah karena produk yang dihasilkan oleh DPA adalah nasehat dan pertimbangan kepada presiden, dimana nasehat dan pertimbangan itu tetap dapat diberikan oleh lembaga atau institusi yang kedudukannya tidak perlu setara dengan presiden.

Apabila dilakukan pengelompokkan, perubahan-perubahan UUD 1945 (berdasarkan Perubahan ke-I, ke-II, ke-III, dan ke-IV) meliputi:

- 1) Perubahan paradigma;
- 2) Menyempurnakan ketentuan yang sudah ada;
- 3) Meniadakan ketentuan yang menimbulkan kerancuan, atau dianggap tidak bermanfaat;
- 4) Menambah ketentuan atau mengganti ketentuan lama; dan
- 5) Menegaskan hal-hal yang tidak dapat diubah, dan lain-lain.

## **2. Tujuan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Konstitusi, secara sosiologis maupun politis, harus mencerminkan kehidupan politik dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*Die politische verfaassung als gesellschaftliche*). Adapun tujuan dilakukannya perubahan atas Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945:<sup>35</sup>

- a. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar optimal dalam mencapai tujuan nasional serta menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kekuatan rakyat;
- b. Memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;

---

<sup>35</sup> Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Ibid.*, hlm. 20.

- c. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak agar sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban manusia yang menjadi syarat negara hukum;
- d. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern melalui pembagian kekuasaan secara tegas, sistem check and balances yang lebih ketat dan transparan, serta pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan zaman dan kebutuhan bangsa;
- e. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika dan moral, serta solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam mewujudkan negara kesejahteraan;
- f. Menyempurnakan aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi negara untuk mewujudkan demokrasi;
- g. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan zaman serta aspirasi kebutuhan dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia, sekaligus mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan untuk kurun waktu yang akan datang.

Secara umum, tujuan dari mengamandemen UUD adalah<sup>36</sup>:

- a. Mengubah, menambahi, mengurangi, atau memperbarui redaksi dan substansi konstitusi (sebagian atau seluruhnya, supaya sesuai dengan kondisi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, serta kondisi pertahanan dan keamanan bangsa pada zamannya.
- b. Menjadikan UUD sebagai norma dasar perjuangan demokratisasi bangsa yang terus bergulir untuk mengembalikan paham konstitusionalisme, sehingga jaminan dan perlindungan HAM dapat ditegakkan, anatomi kekuasaan tunduk pada hukum atau tampilnya supremasi hukum, dan terciptanya peradilan yang bebas.

---

<sup>36</sup> Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Ibid, hlm. 22.

- c. Untuk menghindari terjadinya pembaharuan hukum atau reformasi hukum yang tambal sulam, sehingga proses dan mekanisme perubahan atau penciptaan peraturan perundang-undangan yang baru sejalan dengan hukum dasarnya, yaitu Konstitusi.

Berdasarkan tujuan-tujuan perubahan UUD 1945 yang telah dijabarkan, maka dapat kita simpulkan bahwa tujuan amandemen UUD 1945 adalah untuk mengembalikan posisi UUD berderajat tinggi (*Supreme Constitutions*), menjiwai konstitusionalisme, menjaga prinsip-prinsip demokrasi, serta negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## **B. Pokok-pokok Dasar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

### **1. Dewan Perwakilan Daerah**

Indonesia merupakan negara kepulauan yang masyarakatnya berasal dari latar belakang yang berbeda. Persebaran penduduk yang menghuni kawasan pulau-pulau baik besar maupun kecil yang memiliki etnis, bahasa daerah, bahkan agama yang berbeda tentunya membutuhkan suatu wadah dalam menyampaikan aspirasinya. Maka merupakan suatu hal yang mustahil apabila hanya terdapat satu sistem kelembagaan politik yang ditujukan untuk menampung seluruh perbedaan tersebut. Melihat kenyataan seperti itu, Indonesia tentunya membutuhkan suatu sistem yang lebih baik agar keterwakilan politik dapat berjalan dengan mulus. Pengelompokan dan penumpukan kekuasaan politik yang hanya ada pada satu lembaga politik saja akan langsung memunculkan penciutan peran lembaga politik lainnya.

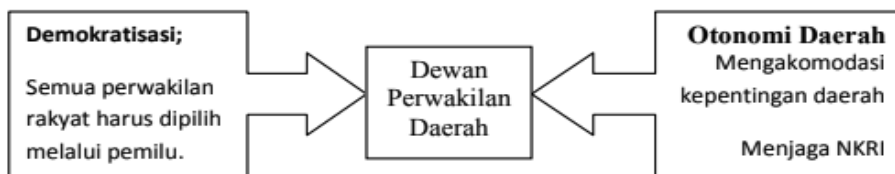
Dilihat dari sejarah perkembangan konsepnya, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang muncul sebagai produk amandemen ketiga UUD 1945 (Pasal 22C dan 22D) semula dimaksudkan untuk mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan DPD. Jika DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), maka DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional*

*representation*).<sup>37</sup> Hal ini merupakan salah satu langkah untuk mereformasi lembaga legislatif yang dahulu mengalami ketidakjelasan terkait posisi dan peran Utusan Daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Pasal ini dimaksudkan agar MPR sebagai penjelmaan rakyat tidak hanya terdiri dari unsur politik, namun juga golongan-golongan yang ada di masyarakat dan utusan tokoh-tokoh daerah untuk membawa kepentingan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Setelah terjadi perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai MPR menjadi, “MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah”. Dengan adanya DPD di samping DPR, maka arah bikameral sudah menunjukkan keberadaannya.

Konsep perwakilan daerah ini secara sekilas memiliki kesamaan dengan konsep Senat di Amerika Serikat, dimana Senat merupakan *State Representation* sedangkan DPD merupakan *Province Representation*. DPD dan lembaga negara lainnya pada hakikatnya mengemban amanat rakyat berdasarkan UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi.<sup>38</sup> Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait dengan kepentingan daerah.<sup>39</sup> Keberadaan DPD dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional.

### Gambar 1.Latar Belakang Pembentukan DPD



<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Cetakan II), Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan NKRI, 2006, hlm. 138.

<sup>38</sup> Kata Pengantar oleh Jimly Asshiddiqie dalam Mustofa Muchdor (ed.), *Bikameral Bukan Federal* (Cetakan I), Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006.

<sup>39</sup> Arifin, Firmansyah et.al., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005, hlm. 75.

**Sumber:** <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/LO/article/download/8934>

Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dengan jelas dari proses pembahasan Perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu dimana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR dengan cara mengisi sebagian besar kursi MPR melalui cara pengangkatan. Sehingga muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR dan MPR, dipilih oleh rakyat. Bahkan pendapat ini mengemuka hampir di setiap forum Uji Sahih Rancangan Perubahan UUD 1945 yang dilakukan di 13 daerah.

Latar belakang kedua pembentukan DPD adalah untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa orde baru telah melahirkan ketimpangan pusat daerah yang banyak melahirkan kekecewaan dan ketidakadilan kepada daerah. Masalah ini menguat dengan isu disintegrasi bangsa dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari NKRI.<sup>40</sup>

Hal tersebut dapat dilihat dari pernyataan beberapa anggota PAH I BP MPR pada saat pembahasan Perubahan UUD 1945 mengenai DPD. Anggota Panitia *Ad Hoc* I BP MPR, I Dewa Gede Palguna, menyatakan sebagai berikut,<sup>41</sup> “Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah – dengan sejumlah wewenang yang diberikan kepadanya, yang nanti akan dijelaskan pada uraian berikutnya – adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu akan kehilangan argumentasi rasionalnya.” Hal itu ditegaskan oleh Palguna dalam sebuah artikel yang ditulisnya di Bali Pos Online menyatakan latar belakang gagasan

---

<sup>40</sup> Janedjri M. Gaffar et al. (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Kerjasama Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP, 2003, hlm. 23.

<sup>41</sup> Janedjri M. Gaffar et al. (ed.), *Ibid*, hlm. 62

pembentukan DPD sebagai berikut:<sup>42</sup> “Gagasan ini berangkat dari pemikiran bahwa jika negara kesatuan ini dikehendaki tetap ajeg maka dalam pengambilan keputusan politik negara di tingkat nasional haruslah tercerminkan bekerjanya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat di satu pihak (yang dalam hal ini mewujud dalam lembaga DPR) dan unsur representasi wilayah atau daerah (yang mewujud dalam lembaga DPD). Setiap daerah (provinsi), tanpa memandang luas dan jumlah penduduknya, akan mendapatkan jatah sama di lembaga DPD itu. Anggota-anggota dari kedua lembaga atau badan inilah yang mencerminkan bekerjanya prinsip permusyawaratan/ perwakilan (yang mewujud dalam kelembagaan MPR). Ketika suara daerah sudah diperhatikan dalam pengambilan keputusan politik di tingkat nasional, terutama untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah, maka secara hipotetis kecil kemungkinan timbulnya tuntutan pemisahan diri yang mengancam persatuan nasional.”

Pembentukan DPD untuk menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia juga dikemukakan oleh A.M. Lutfi sebagai berikut:<sup>43</sup> “..DPD ini adalah satu cara untuk menjaga Negara Kesatuan RI kita ini dengan memberikan keadilan, dan hak yang pantas pada daerah-daerah untuk mengatur dirinya dan ikut terlibat dalam keputusan-keputusan nasional.”

Berdasarkan latar belakang tersebut, dibentuklah DPD sebagai salah satu upaya dalam integrasi nasional, dengan memberikan ruang kepada daerah ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui Utusan Daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Oleh karena itu, DPD dapat dikatakan merupakan upaya institusionalisasi representasi teritorial keterwakilan wilayah.

Terdapat tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga sistem itu adalah sistem perwakilan politik yang menghasilkan wakil-wakil politik (*political representatives*), sistem perwakilan teritorial yang

---

<sup>42</sup> Palguna, “Gerakan Nurani Parlemen, Apa Pula itu?”, Bali *Post Online*, Senin, 22 April 2002.

<sup>43</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Keempat Jilid 2 A: Risalah Rapat Komisi A Ke-2 (Lanjutan) s/d Ke-5 Tanggal 6 November s/d 8 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR



menghasilkan wakil-wakil daerah (*regional representatives* atau *territorial representatives*), dan sistem perwakilan fungsional yang menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional (*functional representatives*). Sementara DPD merupakan representasi teritorial, yang termasuk dalam representasi politik adalah DPR, dan representasi fungsional adalah anggota utusan golongan dalam sistem keanggotaan MPR di masa Orde Baru (sebelum perubahan UUD 1945).

Hal tersebut mendukung konstitusi Indonesia yang menyatakan peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, sedangkan DPD adalah perseorangan.<sup>44</sup> Namun pada kenyataannya, saat ini terdapat beberapa anggota DPD yang berafiliasi dengan partai politik, bahkan pemimpinnya yang juga merupakan Ketua Umum sebuah partai politik. Hal ini menunjukkan adanya perluasan makna dari “perseorangan”, dimana partai politik menganggap bahwa selama seseorang tidak diusung oleh sebuah partai tersebut secara langsung, maka seseorang tetap dapat menjadi anggota DPD walaupun merupakan kader dari sebuah partai politik. Permasalahan lain yang juga terdapat pada keanggotaan dari DPD yang diatur dalam Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945, dimana di dalam pasal tersebut tidak diatur mengenai marwah dari DPD, sehingga menjadi celah bagi orang-orang yang akhirnya menjadi kader suatu partai politik di tengah ia menjabat sebagai anggota DPD. Dengan adanya intervensi dari partai politik, akan mempengaruhi independensi serta kemandirian lembaga itu sendiri, dan dapat menimbulkan kisruh internal partai yang berimbas pada perpecahan di tubuh DPD dan mempengaruhi DPD dalam menjalankan tugasnya.

Selain itu, dengan adanya campur tangan partai politik dalam DPD dapat mengganggu *check and balances* antara DPD dan DPR dimana DPD yang fungsi awalnya merupakan representasi regional akan tumpang tindih dengan fungsi DPR yang adalah representasi politik. Kemudian sesuai dengan hakikat keberadaannya sebagai perwakilan daerah, tugas utama DPD adalah menyerap dan mengartikulasikan aspirasi daerah. Oleh karena itu, harus terdapat hubungan yang

---

<sup>44</sup> Pasal 22E ayat (3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945.

jelas dan erat antara anggota DPD dengan daerah yang diwakili tanpa campur tangan dari partai politik.

Sesuai dengan wewenang konstitusional yang dimiliki, ruang lingkup DPD adalah masalah yang terkait 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. Selain itu, ruang lingkup DPD juga meliputi masalah anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Berdasarkan lingkup urusan yang menjadi wewenang DPD tersebut, setiap anggota DPD harus menjalin hubungan aspiratif dengan berbagai pihak, tidak hanya dengan pemerintah daerah.

Aspirasi yang telah diserap tentu harus disalurkan dan diperjuangkan oleh anggota DPD dalam proses pembuatan kebijakan nasional. Dengan demikian sesungguhnya anggota DPD harus selalu hadir di dua tempat, yaitu di daerah yang diwakili dan di pusat. Oleh karena itu, sudah sewajarnya dan seharusnya bahwa anggota DPD aktif bergerak (*mobile*) dari daerah ke pusat serta sebaliknya. Untuk menjalankan penyerapan aspirasi daerah tentu tidak dapat dilakukan sendiri oleh anggota DPD. Dapat dikatakan bahwa konstituen anggota DPD jauh lebih luas dan lebih banyak dari pada anggota DPR. Dari sisi penduduk sudah jelas bahwa konstituen anggota DPD adalah seluruh masyarakat di suatu provinsi yang jauh lebih besar dibandingkan dengan konstituen anggota DPR yang hanya di satu Daerah Pemilihan. Bahkan konstituen anggota DPD tidak hanya orang, tetapi juga alam dan lingkungan di daerah, organisasi masyarakat, serta pemerintah daerah. Maka dari itu, marwah dari DPD sebagai representasi daerah perlu dipertegas agar DPD dapat menjalankan amanahnya dengan maksimal, karena orientasi DPD sebagai politisi akan mempengaruhi DPD dalam memperjuangkan suara daerah, mengingat bahwa seperti yang dikatakan oleh **Sigmund Neumann** dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Parties*, partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan-golongan lain yang mempunyai

pandangan yang berbeda.<sup>45</sup> Menunjukkan bahwa kader dari sebuah partai politik tentunya akan berusaha untuk mencapai tujuan dari partai politik itu sendiri. Maka dengan adanya penegasan-penegasan terhadap lembaga perwakilan daerah sebagai *regional represented* ini, nantinya dapat lebih mengoptimalkan fungsi DPD dalam kerangka penguatan otonomi daerah.

## 2. Sistem Pemilu di Indonesia

Demokrasi (pemerintahan oleh rakyat) semula dalam pemikiran Yunani berarti bentuk politik di mana rakyat sendiri memiliki dan menjalankan seluruh kekuasaan politik.<sup>46</sup> Pemilu ini ditujukan untuk mendapatkan pemerintahan yang *legitimate* dan demokratis. Untuk menopang hal ini, tentu saja harus memperkuat basis pemilu itu sendiri, yaitu partai politik. Oleh karena itu, partai politik kemudian diberikan peran yang luas pada masa ini. Dalam pemilu di Indonesia, partai politik mempunyai peran sentral dalam proses tersebut.

Partai politik inilah yang berperan dalam pengusungan kandidat pejabat politik. Peran sentral partai politik ini kemudian menjadikan partai politik sebagai kendaraan utama dalam mendapatkan jabatan politik, menyebabkan munculnya pula tuntutan untuk menerapkan liberalisasi politik di Indonesia pada masa reformasi. Peran ini kemudian terakomodasi dengan kebijakan yang longgar dalam pendirian partai politik, sehingga mengakibatkan munculnya banyak partai politik di era reformasi. Hal ini sesuai dengan Pasal 22 E ayat (3) yang menyatakan bahwa yang berhak sebagai peserta pemilihan umum adalah partai politik yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, tetapi juga dua asas tambahan, yaitu transparan dan akuntabel. Sedangkan menurut **A.Sudiharto**, pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik (Cetakan XIII), Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama Anggota IKAPI, 2008, hlm. 404

<sup>46</sup> Lorens Bagus, Kamus Filsafat, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm 154.

<sup>47</sup> Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Jakarta: PT.Grasindo, 1992, hlm.15.

Pemilu pada hakikatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak satu pun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis yang tidak menyelenggarakan pemilu. Pemilu dihadirkan sebagai instrumen untuk memastikan adanya transisi dan rotasi kekuasaan berjalan demokratis. Selain itu, pemilu juga merupakan sarana untuk mendorong akuntabilitas dan kontrol publik terhadap negara. Dalam teori maupun praktek di Indonesia, fungsi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat lazim terkait dengan pemilihan umum. Hal ini ditegaskan berulang-ulang dalam TAP MPR No.VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum, TAP MPR NO.VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum, TAP MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum, dan TAP MPR No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 1 TAP MPR No. VIII/MPR/1973, dinyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam negara RI. Dalam Pasal 1 ayat (1) TAP MPR NO.VII/MPR/1978 juga ditegaskan bahwa pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila. Baik dalam Pasal 1 ayat TAP MPR No.IV/MPR/1983 maupun Pasal 1 ayat (2) TAP MPR No. III/MPR/1988, hal yang sama juga ditegaskan lagi. Artinya, secara yuridis, pemilihan umum di Indonesia memang dimaksudkan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>48</sup>

Semakin tinggi tingkat kebebasan dalam pelaksanaan pemilu maka semakin baik pula penyelenggaraan pemilu. Demikian juga sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasan maka semakin buruk pula penyelenggaraan pemilu. Hal ini menimbulkan anggapan yang menyatakan bahwa semakin banyak rakyat yang ikut pemilu maka dapat dikatakan pula semakin tinggi kadar demokrasi yang terdapat dalam menyelenggarakan pemilu.<sup>49</sup> Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah.

---

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indoensia (Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Cetakan I, Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 1994, hlm. 84.

<sup>49</sup> Syahril Syarbaini,(et. al.), *Sosiologi dan Politik*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008, hlm.80.

Dalam arti bahwa pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.<sup>50</sup> Kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.<sup>51</sup> Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya.<sup>52</sup> Menurut **Reynolds**, sistem pemilu memiliki tiga fungsi: *pertama*, sebagai institusi untuk menyeleksi para pengambil keputusan; *kedua*, sebagai saluran menuntut pertanggungjawaban para wakil yang terpilih; dan *ketiga*, membantu menetapkan batasan wacana politik yang para pemimpin.<sup>53</sup>

Dalam menjalankan fungsinya, sistem pemilu terdiri atas enam unsur, dan empat di antaranya merupakan unsur mutlak dan dua unsur pilihan. Keempat unsur mutlak tersebut adalah besaran daerah pemilihan, peserta dan pola pencalonan, model penyuaaran, dan formula pemilihan. Keempatnya disebut sebagai unsur mutlak karena tanpa salah satu dari keempat unsur ini ketiga unsur lain tidak akan mampu mengkonversi suara pemilih menjadi kursi. Dua unsur pilihan, yaitu ambang-batas perwakilan dan waktu penyelenggaraan berbagai jenis pemilu, dikategorikan sebagai pilihan karena keempat unsur sistem pemilihan umum lainnya masih mampu mengkonversi suara pemilih menjadi kursi, dan salah satu atau keduanya akan

---

<sup>50</sup> Veri Junaidi, "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)", *Jurnal Konstitusi* Vol. 6, No. 3, September 2009, hlm.106.

<sup>51</sup> Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, 2003.

<sup>52</sup> Bentham David dan Boyle Kevin, *Demokrasi*, Yogyakarta: Kanisius, 2000.

<sup>53</sup> Reynolds Andrew, Reilly Ben, dan Eliis Andrew (ed), *Electoral Sistem Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2010.

digunakan untuk mencapai tujuan lain yang tidak dapat dicapai dengan unsur sistem pemilihan umum lainnya.

Setiap unsur sistem pemilihan umum terdapat memiliki konsekuensi terhadap berbagai aspek sistem politik demokrasi. Misalnya, Besaran Daerah Pemilihan (Dapil) terdiri atas dua ukuran, yaitu satu kursi perdapil (*single-member constituency*), dan banyak kursi perdapil (*multi-members constituency*). Banyak kursi perdapil dapat dibedakan menjadi tiga ukuran, yaitu dapil kecil dua sampai dengan lima kursi (*Small Constituency*), dapil sedang enam sampai sembilan kursi (*Medium Constituency*), dan dapil besar sepuluh atau lebih (*Large Constituency*). Termasuk yang terakhir ini adalah dapil tunggal secara Nasional (*single-nation constituency*), seperti yang diterapkan Negeri Belanda dan Timor Leste. Dengan kata lain, terdapat lima pilihan untuk Besaran Daerah Pemilihan dan yang masing-masing memiliki konsekuensi terhadap sistem kepartaian ataupun sistem perwakilan politik.<sup>54</sup>

Pemilu anggota lembaga perwakilan secara khusus di atur dalam Undang-undang No.8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini merupakan elaborasi dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Pemilu di Indonesia merupakan mekanisme penentuan pendapat rakyat melalui sistem yang bersifat langsung. Hal ini diwujudkan melalui sistem pemilu proporsional representatif.

Dalam sistem proporsional representatif digunakan *List Proporsional Representative* (LPR), yaitu daftar tertutup dan daftar terbuka. Di dalam daftar

---

<sup>54</sup> Indra Pahlevi, “Sistem Pemilu di Indonesia: Antara Proporsional dan Mayoritas”, <[http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku\\_individu/buku-individu-public-15.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku_individu/buku-individu-public-15.pdf)> [diakses pada 15/03/2018]

tertutup, pemilih memilih partai (calon-calon ditentukan partai secara tertutup) sedangkan dalam daftar terbuka, pemilih memilih calon-calon yang disediakan partai.

Mengutip pendapat **Miriam Budiardjo**<sup>55</sup>, kelebihan sistem ini adalah:

- a. Sistem proporsional dianggap representatif, karena jumlah kursi dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum;
- b. Sistem proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih *egalitarian* karena praktis tanpa ada distorsi.

Parlemen di Indonesia terdiri atas dua kamar, yaitu DPR dan DPD, yang dalam pemilihannya menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka. Sistem proporsional ini dipilih dengan didasarkan pada fakta sosiologis bangsa Indonesia. Indonesia merupakan bangsa dengan multikultur, yang terdiri dari banyak suku bangsa maupun agama. Parlemen dengan prinsip utama representasi atau keterwakilan harus dijamin. Oleh karena itu, sistem proporsional merupakan sistem pemilu yang diyakini dapat menjamin prinsip keterwakilan tersebut. Sementara itu, daftar terbuka merupakan sebuah *legal policy* yang ditempuh pembuat undang-undang, yaitu pemerintah dan parlemen, dalam rangka menjamin prinsip kedekatan antara pemilih dengan wakilnya. Dengan demikian, pemilih lebih mengenal calon yang akan dijadikan sebagai wakilnya di parlemen.

Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Ketentuan ini menunjukkan tiga hal. *Pertama*, yang menjadi Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden bukan partai politik atau gabungan partai politik melainkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. *Kedua*, partai politik atau gabungan partai politik berperan sebagai pengusul pasangan calon presiden dan wakil presiden. *Ketiga*, pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden dilakukan sebelum pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD. Dengan kata lain, waktu pelaksanaan Pemilu Presiden

---

<sup>55</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* Cetakan ketigabelas, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016, hlm. 467-469.

dan Wakil Presiden bersamaan dengan waktu pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Berhubungan dengan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 di atas, Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) mengatur mengenai sistem *electoral law*, *electoral process*, dan *law enforcement*. Sistem *electoral law*, yang meliputi sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pembagian daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, metode penentuan pemenang/ penetapan calon terpilih dengan aplikasi sistem pemilu yang digunakan. *Electoral process*, mengatur mengenai organisasi dan peserta pemilu, dan tahapan penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, *law enforcement* khusus mengenai pengawasan pemilu dan penegakan hukum, menurut hemat penulis sulit mencerminkan ke arah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan sistem Presidensial dengan dukungan suara mayoritas pilihan rakyat.<sup>56</sup> Pada Pemilu DPR dan DPRD Tahun 2014, pemilihan dilakukan melalui sistem proporsional terbuka. Tiap pemilih akan menerima surat suara yang berisi semua partai politik dan calon anggota legislatif yang mencalonkan diri dalam daerah pemilihan di mana pemilih tersebut berada. Pemilih memilih calon dengan cara mencoblos nama calon anggota legislatif atau gambar partai politik yang dipilih, atau mencoblos keduanya, sehingga jika melubangi keduanya, gambar partai yang dilubangi haruslah partai yang mengusung kandidat yang dilubangi, kalau tidak demikian maka surat suara tersebut akan dianggap tidak sah. Calon anggota legislatif terpilih didasarkan pada mekanisme perolehan suara terbanyak di masing-masing dapil. Tahun 2014 merupakan pemilu keempat yang dilaksanakan pada masa reformasi. Penyelenggaraan pemilu ini secara umum dapat dikatakan berjalan dengan lancar dan aman. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam evaluasi untuk perbaikan penyelenggaraan pemilu ke depan. Salah satu hal yang patut dikritisi pemilu 2014 ini adalah terkait dengan tujuan pemilu sebagai upaya legal untuk penyederhanaan

---

<sup>56</sup> Abdul Latif, "Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai" Jurnal Konstitusi Vol.6, No. 3, September 2009.



sistem kepartaian. Secara legalitas, hal tersebut diupayakan dengan cara menaikkan *Parliamentary Threshold* (PT) menjadi 3,5%.<sup>57</sup>

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Namun, penyelenggaraan Pemilu Presiden haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan Pekerja MPR saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial. **Satya Arinanto** sebagaimana dikutip **Abdul Latif** mengemukakan sejumlah alasan diselenggarakannya pemilihan presiden secara langsung yaitu:

- a. Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung;
- b. Presiden terpilih tidak terkait pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah memilihnya.

Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014 yang menyatakan bahwa pemisahan penyelenggaraan pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak konstitusional, sehingga pada pemilu 2019, penyelenggaraan kedua pemilu tersebut harus diserentakkan. Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 merupakan sebuah babak baru dalam sistem pemilu di Indonesia yaitu untuk menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu presiden serta wakil presiden pada waktu yang bersamaan merupakan sebuah momentum dalam upaya penataan kembali sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem presidensial.

Putusan MK tersebut membawa konsekuensi terhadap pelbagai aspek penyelenggaraan pemilu pada tahun 2019, salah satunya adalah aspek yuridis. Penyempurnaan dan penyatuan UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan

---

<sup>57</sup> UU No.7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dalam satu Undang-Undang menjadi salah satu upaya yang segera dipersiapkan sehingga pelaksanaan Pemilu secara serentak Tahun 2019 mempunyai pijakan hukum yang kuat dan merujuk pada konstitusi.

Putusan demikian dihasilkan meski telah diketahui bahwa *original intent* dari Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memang adalah agar wakil pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden secara serentak. MK kala itu menyadari, metode penafsiran *original intent* bukanlah segala-galanya. Metode tersebut memang berupaya mencari tahu makna historis dalam perumusan norma peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, selain metode tersebut masih banyak lagi metode yang dapat digunakan untuk memaknai suatu peraturan perundang-undangan terutama dalam usaha menemukan hukum (*rechtsvinding*).<sup>58</sup> Sistem Pemilu Serentak yang akan dilaksanakan pada tahun 2019 akan menjadi salah satu sistem yang memperkuat Sistem Presidensial. Sebuah momentum pengimplementasian sistem presidensial secara murni. Waktu yang bersamaan antara pemilu presiden dan pemilu legislatif membentuk struktur insentif bagi partai politik untuk melakukan koalisi pada awal pemilu.

Menurut **Shugart**, pemilu serentak menimbulkan *coattail effect*, di mana keterpilihan calon presiden akan mempengaruhi keterpilihan calon anggota legislatif. Maksudnya, setelah memilih calon presiden, pemilih cenderung memilih partai politik atau koalisi partai politik yang mencalonkan presiden yang dipilihnya.<sup>59</sup> Pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan akan lebih cenderung menghadirkan koalisi partai politik yang lebih permanen. Pragmatisme politik akan lebih diabaikan oleh partai politik dalam membentuk koalisi. Kesamaan dan kedekatan ideologi sangat mungkin sekali dijadikan dasar bagi pembentukan koalisi. Kondisi tersebut akan semakin terbantu ketika muncul calon presiden dengan tingkat elektabilitas tinggi. Partai politik akan mencoba mengambil keuntungan dari

---

<sup>58</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

<sup>59</sup> Didik Supriyanto, Pemilu Serentak Yang Mana?, <<http://www.rumahPemilu.org/in/read/541/Pemilu-Serentak-yang-Mana->>, [diakses 16/07/2016]

bergeraknya *coattail effect* sang calon presiden dengan popularitas yang tinggi. Penambahan suara ataupun kursi bagi partai politik pendukung sang calon presiden tersebut merupakan sebuah ‘efek samping’ dari berlakunya *coattail effect*.

Pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan akan berpengaruh pada sikap partai politik untuk rasional pada proses pencalonan presiden. Partai politik akan lebih memperhitungkan tingkat elektabilitas sang calon dan tidak akan memaksakan untuk mencalonkan seseorang dengan tingkat elektabilitas yang rendah. Oleh karena itu, partai politik yang tidak mempunyai calon presiden dengan tingkat elektabilitas yang tinggi akan cenderung untuk melakukan koalisi dengan partai politik yang mempunyai calon presiden dengan probabilitas yang kuat untuk memenangkan pemilu.

Pemilu yang berkualitas dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi proses dan sisi hasil. Apabila dilihat dari sisi proses pemilu dapat dikatakan berkualitas jika pemilu tersebut berlangsung secara demokratis, jujur, adil, serta aman, tertib, dan lancar. Sedangkan apabila pemilu dilihat dari sisi hasil, pemilu dapat dikatakan berkualitas jika pemilu tersebut dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat, dan pemimpin negara yang mampu mewujudkan cita-cita nasional, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara di mata masyarakat Internasional.

### 3. Penyederhanaan Partai Politik

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.<sup>60</sup> Pemilu berfungsi sebagai penyaring bagi wakil rakyat yang akan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suara kelompok yang lebih besar melalui partai politik (parpol).<sup>61</sup> **Miriam Budiardjo** mengartikan

---

<sup>60</sup> Moh. Kusnanrudi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, cet. V, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, 1983, hlm. 328-329.

<sup>61</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, cet. VII, Jakarta: PT. Gramedia, 1982, hlm. 175.

partai politik sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>62</sup> Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai.<sup>63</sup> Seperti halnya pemilu, parpol pun merupakan komponen penting dari negara demokrasi. Perlu ditegaskan pembahasan hukum pemilu tidak dapat dilepaskan dari pembahasan sistem yang mengatur tentang susunan dan kedudukan lembaga perwakilan, sebab Pemilu diselenggarakan dalam rangka mengisi lembaga perwakilan. Pemilu mutlak diperlukan oleh negara yang menganut paham demokrasi.<sup>64</sup>

Sesuai dengan yang tersirat dalam UUD 1945 bahwa Indonesia menganut sistem multipartai yaitu sebuah sistem yang terdiri atas pelbagai partai politik yang berlaga dalam pemilihan umum, dan semuanya memiliki hak untuk memegang kendali atas tugas-tugas pemerintah, baik secara terpisah ataupun dalam koalisi. Sistem multipartai dianut karena keanekaragaman yang dimiliki oleh negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang didalamnya terdapat perbedaan ras, agama, atau suku bangsa. Selanjutnya akibat ledakan partisipasi politik yang menyebabkan perubahan sistem multipartai sederhana ke sistem multipartai ekstrim menimbulkan beberapa permasalahan antara lain, program-program pemerintah kurang berjalan dengan efektif sehingga pemerintahan berada dalam keadaan tidak stabil; ideologi partai politik tidak lagi melandasi konstitusi negara atau falsafat hidup suatu bangsa; dan sulit untuk membentuk kebijakan-kebijakan pemerintah yang bersifat strategis.

---

<sup>62</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Penerbit Bina Ilmu, 1987, hlm. 64-65.

<sup>63</sup> Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1988, hlm. xi.

<sup>64</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998, hlm. 55-56.

**Scott Mainwaring** dan **Matthew S. Shugart**<sup>65</sup> sejak awal memang telah meragukan efektivitas perpaduan sistem presidensial dengan multipartai, karena akan menyebabkan ketidakstabilan pemerintahan dan cenderung melahirkan presiden minoritas (*minority president*) dan pemerintahan terbelah (*divided government*), yaitu presiden yang hanya mendapatkan dukungan minoritas di parlemen. Keraguan tersebut dirasakan juga oleh **Juan Linz** dan **Arturo Velenzuela**<sup>66</sup> yang meragukan sistem presidensial dapat mendorong demokratisasi; sistem presidensial cenderung melahirkan konflik antara lembaga eksekutif dan legislatif, yang pada gilirannya menghadirkan demokrasi yang tidak stabil.

Sistem kepartaian multipartai yang digunakan di Indonesia tidak jarang menyebabkan kesulitan bagi Presiden dalam membuat “*Decision Making*” yang berkaitan dengan masalah kehidupan berbangsa dan negara yang strategis. Sistem ini dinilai dapat menyebabkan *divided government* karena Presiden mengalami resistansi yang disebabkan dominannya peran Legislatif dalam sistem multipartai, dengan demikian dapat mengganggu jalannya sistem Presidensial yang efektif dan efisien. Selain itu, dalam sistem presidensial yang multipartai jarang sekali presiden terpilih didukung mayoritas pemegang kursi parlemen sehingga jumlah oposisi di parlemen sering lebih besar dibandingkan partai pendukung presiden, hal seperti ini telah terjadi di Indonesia.

Sistem presidensial dan sistem multipartai dengan jumlah partai yang terlalu banyak ternyata merupakan faktor lain yang krusial. Namun, di Indonesia dengan masyarakat yang sangat heterogen tidak memungkinkan untuk menerapkan sistem dwi-partai. Hal tersebut juga dipersulit dengan tujuan umum partai politik sebagai penampung pendapat rakyat dan disatukan agar tercipta kesamaan tujuan. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun kemudian pada kenyataannya, partai politik tetap dijadikan jalan bagi seseorang untuk

---

<sup>65</sup> Mainwaring Scott dan Shugart Matthew, *Presidentialism dan Democracy in Latin Amerika*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

<sup>66</sup> Juan Linz dan Arturo Velenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Maryland: Johns Hopkins University, 1994.

menggapai suatu kekuasaan politik. Maka solusi yang ditawarkan adalah melakukan kombinasi sistem presidensial dengan multipartai yang sederhana yang didukung oleh koalisi partai yang ramping, disiplin dan mengikat.

Selain itu, keinginan untuk melakukan penyederhanaan jumlah partai politik sebenarnya sudah ada sejak dahulu, namun realitanya menerapkan sistem penyederhanaan jumlah partai politik seringkali mengalami beberapa kendala. Hal ini terlihat dari permasalahan bahwa pada Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tidak dapat mengakomodasi secara keseluruhan. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 terlihat tujuan pembentukannya adalah untuk menyederhanakan partai politik dimana persyaratan-persyaratan untuk mendirikan partai politik serta verifikasi dipersulit. Namun, muncul persoalan ketika undang-undang tersebut dimohonkan *judicial review*, dan pada pokoknya disebutkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005-PUU/XI/2011 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 bahwa putusan tersebut membatalkan proses verifikasi pada partai-partai lama yang mengikuti pemilu sebelumnya tahun 2009 dan untuk partai politik yang baru didirikan, tetap diadakan verifikasi selama dua setengah tahun sebelum pelaksanaan pemilu tahun 2014 tujuan utama undang-undang tersebut adalah untuk menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Hal tersebut dianggap telah mendoprak rasa keadilan bagi partai-partai politik lainnya atau partai politik baru sebagai peserta pemilu tahun 2014.

Permasalahan yang selalu menghambat penyederhanaan partai politik sebagai perbaikan parlemen terus mengalami permasalahan dikarenakan partai politik di Indonesia masih menganut pedoman untuk melaksanakan kepentingan golongan, sehingga semakin banyak anggota partai politik yang duduk di parlemen, semakin kuat juga keberadaan partai politik sebagai penguasa parlemen, ini mengindikasikan dengan adanya multipartai menyebabkan kepentingan antar golongan mempengaruhi kestabilan badan legislatif di Indonesia. Keefektifan stabilitas pemerintahan secara presidensial akan terganggu dengan sistem partai yang terlalu banyak ini dikarenakan kebijakan yang diambil oleh penguasa yaitu presiden dipengaruhi oleh dukungan parlemen kepada presiden maka implementasi kebijakan yang diambil oleh Presiden

merupakan campur tangan dari tujuan yang ingin dicapai oleh masing- masing partai politik yang berkuasa.

Dalam kaitan upaya penyederhanaan sistem kepartaian ini, beberapa langkah dan strategi kebijakan telah coba diterapkan dalam perhelatan demokrasi elektoral Indonesia sejak Pemilihan umum 2004. Dalam kajian Hadar Gumay (et.al), setidaknya ada 5 (lima) jalan yang pernah ditempuh untuk menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia pasca reformasi.<sup>67</sup>

- a. Memperberat syarat pendirian partai;
- b. Memperberat syarat parpol memperoleh badan hukum;
- c. Memperberat syarat parpol untuk ikut Pemilihan umum;
- d. Menerapkan ambang batas bagi parpol untuk dapat mengikuti Pemilihan umum berikutnya (*electoral threshold*); dan
- e. Menerapkan ambang batas bagi parpol untuk dapat mengirimkan wakilnya di parlemen (*parliament threshold*).

Berkaitan dengan tujuan penyederhanaan sistem di Indonesia yang harus diterapkan oleh partai politik di Indonesia harusnya diperketat dan dipertegas kembali. Jika dilakukan berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi, maka persyaratan selanjutnya harus dipersulit. Hal demikian perlu dilakukan karena jika masih diperlonggar maka jumlah partai politik semakin lebih banyak dari tahun 2009, salah satu caranya adalah dengan menaikkan angka *parliamentary threshold* atau PT dibandingkan pada Undang-Undang sebelumnya yakni 2,5%. Penyederhanaan partai menaikkan *parliamentary threshold* dinilai lebih memudahkan proses pemilihan umum dengan penyederhanaan partai karena efek dari banyaknya partai itu sendiri sangat banyak.

Selepas itu, meningkatkan persyaratan untuk masuk ke parlemen melalui ketentuan ambang batas parlemen *parliamentary threshold* (PT) yang dielaborasi dengan *fraktional threshold* dan sistem pemilu serentak bisa menjadi ukuran relatif

---

<sup>67</sup> Hadar Gumay, (et. al.), Laporan Kajian UU Pemilihan umum, Sebuah Rekomendasi terhadap Revisi UU Nomor 10/2008 tentang Pemilihan umum Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan DPD, Jakarta: Cetro, 2011, hlm. 25.

mudah atau sulitnya bagi partai politik untuk bisa mendudukkan kadernya di parlemen. Makin tinggi besarnya *parliamentary threshold*, makin sulit bagi partai politik masuk ke parlemen. Demikian halnya dalam daerah pemilihan yang berkursi sedikit, kompetensi kian ketat dan semakin berat upaya partai politik mendudukkan wakilnya diparlemen.

Berdasarkan uraian diatas maka diperlukan gagasan dan upaya-upaya nyata untuk melakukan penyederhanaan sistem kepartaian dengan memangkas jumlah partai peserta pemilihan umum dan atau partai politik di parlemen. Adapun upaya-upaya tersebut yaitu dengan melaksanakan Pemilu Serentak serta memberlakukan *Parliamentary Threshold* (PT) dan Konversi Suara dengan Kuota *Droop* supaya terwujud suatu pemerintahan yang stabil dan efektif ditengah demokrasi yang sedang bertumbuh saat ini. Selain itu perlu juga di berlakukan *Fractional Threshold* yaitu dengan menentukan syarat minimalnya terbentuk suatu fraksi di DPR sehingga proses pengamilan keputusan akan menjadi lebih mudah dilakukkan dan sederhana akibatnya kompleksitas politik di parlemen akan berkurang. Gagasan mengenai Pemilu Serentak, *Parliamentary Threshold* (PT) dan *Fractional Threshold* yang ada penting untuk disiapkan secara matang, sehingga melalui penyederhanaan partai politik dan penyederhanaan pengambilan keputusan di parlemen diharapkan akan terciptanya sebuah kondisi yang akan menciptakan sebuah kondisi yang baik antara partai politik pemenang dan presiden yang akan terpilih dengan memiliki tujuan yang sejalan (presiden terpilih diusung partai politik pemenang). Dengan demikian gagasan-gagasan tersebut nantinya diharapkan akan memperkuat sistem presidensial yang dianut di Indonesia, demi tercapainya efektifitas demokrasi dan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur sesuai yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945.

#### **4. Kebebasan Pers**

Sejak berakhirnya rezim Presiden Soekarno, dan permulaan memasuki era Orde Baru banyak perubahan yang mulai di canangkan. Pada era ini, konsentrasi penyelenggaraan pemerintahan menitikberatkan pada penguatan akan aspek stabilitas



politik dalam rangka menunjang pembangunan nasional. Demi terwujudnya hal yang dimaksudkan tersebut maka pemerintah mulai melakukan upaya-upaya untuk membenahi terkait sistem ketatanegaraan agar terciptanya pembangunan serta memperbaiki demokrasi yang sebelumnya. Kebijakan yang diberlakukan pada Era Orde Baru memberi dukungan besar terhadap pers Pancasila untuk lebih berperan dalam menyuarakan aspirasi masyarakat yang sebelumnya dibungkam saat masa Era Orde Lama. Pada awal Orde Baru, pers aktif mengamankan dan membantu pemerintah dalam menertibkan gejolak serta peristiwa yang ada dalam masyarakat, baik dalam lingkup politik maupun dalam lingkup kemasyarakatan sebagai kelanjutan dari sisa-sisa antagonisme Orde Lama.<sup>68</sup> Memasuki era reformasi, peranan pers telah membuka ruang kebebasan yang seluas-luasnya terhadap pers. Pesatnya laju perkembangan dan teknologi pada masa ini menjadikan berbagai sarana seperti stasiun televisi, media cetak, majalah, koran dan tabloid setiap harinya makin bermunculan.

Menurut **Oemar Seno Adji**, Pers dalam arti sempit seperti diketahui mengandung penyiaran-penyiaran pikiran, gagasan ataupun berita-berita dengan jalan kata tertulis. Sebaliknya, pers dalam arti yang luas memasukkan di dalamnya semua media *mass communications* yang memancarkan fikiran dan perasaan seseorang baik dengan kata-kata tertulis mau pun dengan kata-kata lisan. Ditegaskan oleh *Commission on The Freedom of The Press*, bahwa: "*If will be understood that we are using the term "press" to include all means of communicating to the public newspapers, magazines, or books, by radio broadcast, by television, or by films*".<sup>69</sup> Pengertian pers menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers Pasal 1 ayat (1) adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk

---

<sup>68</sup> Adhi Priamarizki, 2008, *Demokrasi dan Kebebasan Pers*, Vol. 5 No. 1, Tahun 2008, Jakarta: Jurnal Sentris Pusat Pengkaji Pers, hlm. 45.

<sup>69</sup> Mahdor Syatri, "Kebebasan *Pers: Demokrasi vs Regulasi*", *Majalah Sriwijaya*, Vol. 38 No. 2, Tahun 2004, Pa-lembang: Pusat Penelitian Universitas Sriwijaya, hlm. 35.

tulisan, suara, gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik dan segala jenis saluran yang tersedia.

Pesatnya proses perkembangan dan dengan mempertegas peranan dari pers nasional maka dibentuk lah suatu Undang-undang yang mengatur mengenai keberadaan dan peranan pers nasional tersebut. Merupakan hal yang jelas ketika kita membicarakan pembentukan Undang- undang maka sudah sepatutnya untuk memberikan jaminan hukum atau kedudukan hukum pers demi memberikan ruang agar dapat menjalankan fungsi dengan sebagai mana mestinya dan dapat melaksanakan tugas yang menjadi kewajiban, serta dapat menggunakan hak-haknya untuk mewujudkan pers nasional yaitu, pers Pancasila. Pengertian dari pers Pancasila adalah pers yang dalam melaksanakan peranan dan fungsi kemasyarakatannya dalam mendukung sistem nasional yang memiliki rasa Ketuhanan Yang Maha Esa, berperikemanusiaan yang adil dan beradab, menjunjung tinggi rasa persatuan, berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan atau perwakilan, serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>70</sup> Hakikat dari pers Pancasila adalah pers yang sehat yakni, pers yang bebas dan bertanggung jawab dalam menjalankan fungsinya sebagai penyebar informasi yang benar dan objektif, penyalur aspirasi rakyat dan kontrol sosial yang konstruktif. Melalui hakikat dan fungsi pers Pancasila mengembangkan suasana saling percaya menuju masyarakat terbuka yang demokratis dan bertanggung jawab.

Pasal 33 UU No.40 Tahun 1999 tentang Pers, fungsi dari pers adalah sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial. Dalam mengamalkan pers Pancasila mekanisme yang dipakai adalah interaksi positif antara Masyarakat, Pers dan Pemerintah. Dalam hal ini Dewan Pers berperan sebagai pengembang mekanisme interaksi positif tersebut.<sup>71</sup> Selanjutnya, pers mengandung beberapa petikan beberapa prinsip interaksi positif antara pemerintah, pers, dan masyarakat yang termuat dalam pers Pancasila yang sesungguhnya telah ada sejak masa Orde Baru. Namun, tidak

---

<sup>70</sup> Janner Sinaga, 1989, Sistem Pers Pancasila : Latar Belakang, Konsepsi Dasar, Tantangan Masa Kini, dan Masa Depan serta Peranannya dalam Pembangunan Nasional, Ultimo, Jakarta.

<sup>71</sup> Janner Sinaga, Ibid, hlm.17

pernah dilaksanakan secara nyata dalam kehidupan pers di Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut, yaitu:<sup>72</sup>

- a. Diterapkan mekanisme kerja yang menjalin hubungan timbal balik antara pers, pemerintah dan masyarakat;
- b. Dinamika dikembangkan bukan dari pertentangan menurut paham, melainkan atas paham hidup menghidupi, saling membantu dan bukan saling mematikan;
- c. Perlu dikembangkan kultur politik dan mekanisme yang memungkinkan berfungsinya sistem kontrol sosial dan kritik yang konstruktif secara efektif. Namun demikian kontrol sosial itupun substansinya serta caranya tetap tidak terlepas dari asas keselarasan dan keseimbangan serta ketertiban untuk saling hidup menghidupi bukan saling mematikan dalam kontrol yang dilakukan tetap berpijak pada nilai-nilai dalam sistem Pers Pancasila, termasuk bebas dan bertanggung jawab.

Dalam konstitusi, kemerdekaan dalam menyatakan apa yang ada dalam pemikiran dan pendapat dimana merupakan Hak Asasi Manusia dijamin dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 (setelah amandemen). Pasal tersebut menyatakan bahwa kemerdekaan untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan dan lain sebagainya yang ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Pada Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa *setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengelola, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia*. Penjelasan mengenai substansi UUD 1945 yang memberikan implikasi atas peran pers dalam konteks demokrasi. Hal ini sangat penting dirumuskan, mengingat setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengelola, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

---

<sup>72</sup> Janner Sinaga, Ibid, hlm 34-35.

Sejauh ini, hampir setiap sistem politik menyebut dirinya demokratis dan menjamin adanya kebebasan pers, tetapi dalam praktiknya otoriter dan membelenggu pers.<sup>73</sup> Pers merupakan cabang yang terlemah dari pranata-pranata sosial yang ada. Karenanya, perlu ada kepastian hukum yang menjamin dan melindungi mereka. Menurut **Jacob Oetama**, kebebasan pers menjadi syarat mutlak agar pers secara optimal dapat melakukan peranannya. Sulit dibayangkan bagaimana peranan pers tersebut dapat dijalankan apabila tidak ada jaminan terhadap kebebasan pers.

Menurut **Ridwan H.R.**, Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Dapat dikatakan pula bahwa salah satu ciri penting dari negara demokratis adanya keterbukaan informasi publik yang tertata ini dimaksudkan untuk menjunjung tinggi kedaulatan rakyat demi terciptanya penyelenggaraan yang baik. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat dan menurut **J.B.J.M.ten Berge** kejujuran dan keterbukaan pemerintah untuk umum sebagai salah satu prinsip demokrasi dalam konsep negara hukum. Rumusan serupa dinyatakan oleh **H.D. Van Wijk** yang menyebutkan keterbukaan pemerintah sebagai salah satu dari prinsip demokrasi. Problematika terkait minimnya keterbukaan informasi yang berdampak kepada pers dalam menjalankan peranannya. Terdapat tiga persoalan yang menyertai berlakunya UU Keterbukaan Informasi Publik dalam kaitannya dengan pers. *Pertama*, adanya kecemasan bahwa ketentuan UU tersebut bisa menimbulkan masalah bagi pers dalam menjalankan tugas-tugas jurnalistik. Pers amat rentan terhadap ketentuan-ketentuan progresif yang mungkin mengekang. *Kedua*, adanya ketentuan-ketentuan pengecualian dalam UU KIP yang juga bisa menimbulkan masalah. Jika pengecualian terlalu banyak, justru bisa membingungkan. *Persoalan ketiga*, adanya kesan di masyarakat bahwa pemerintah beserta Komisi Informasi

---

<sup>73</sup> Johannes Usfunan, "Jaminan dan perlindungan kebebasan Pers di Indonesia", Majalah ilmiah Kertha Wicaksana Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Denpasar, 5 (9) tahun 1999, hlm. 6

belum siap menyambut UU ini.<sup>74</sup> Sehingga mempersulit pers untuk menjalankan tugasnya dalam memperoleh informasi.

Seiring dengan bergulirnya waktu, perubahan kaidah-kaidah hukum mengenai pers makin menuju arah kebebasan. Dengan persetujuan DPR untuk mencabut UU Nomor 21 tahun 1982 melalui UU Nomor 40 Tahun 1999 merupakan produk hukum yang dibuat legislatif hasil pemilu yang dinilai sangat demokratis.<sup>75</sup> Produk hukum pada era reformasi tentang pers ini dapat dikatakan sebagai sapu jagatnya kemerdekaan pers Indonesia, setelah sekitar dua puluh delapan tahun didera pembelengguan oleh rezim Orde Baru. Dikatakan sebagai sapu jagat karena undang-undang ini menghapus semua ketentuan represif yang pernah berlaku pada era Orde Baru, seperti:

- a. Pasal 9 ayat 2 UU No. 40 Tahun 1999 meniadakan keharusan mengajukan SIUPP untuk menerbitkan pers
- b. Pasal 4 ayat 2 UU Nomor 40 tahun 1999 menghilangkan ketentuan sensor dan pembredelan pers
- c. Pasal 4 ayat 2 *juncto* Pasal 18 ayat 1 UU Nomor 40 Tahun 1999 melindungi praktisi pers dengan mengancam hukum pidana dua tahun penjara atau denda Rp. 500.000 juta bagi yang menghambat kemerdekaan pers.

Selain menghapus berbagai kendala kemerdekaan pers tersebut di atas, UU Nomor 40 Tahun 1999 juga memuat isi pokok sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 2 UU Nomor 40 Tahun 1999: *kemerdekaan pers adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum*; dan *kedua*, Pasal 4 ayat 1 UU Nomor 40 Tahun 1999: *Kemerdekaan pers adalah hak asasi warga negara yang hakiki dan dalam rangka menegakkan keadilan dan*

---

<sup>74</sup> Noor M Aziz, Laporan Pengkajian Hukum Tentang Menginventarisir Seluruh Lingkup Yang Menjadi Persoalan di Bidang Pers, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, 2010.

<sup>75</sup> Pemilu 1999 dinilai demokratis karena setiap pemilih dapat melaksanakan asas pemilu bebas, umum dan rahasia, serta dipantau oleh banyak Lembaga Swadaya Masyarakat lokal dan internasional yang independen, termasuk juga dipantau oleh Presiden AS, Jimmy Carter, Pemilu 1999, juga dilakukan transparan oleh lembaga independen yang dipilih melalui proses demoratis

*kebenaran, serta memajukan dan mencerdaskan bangsa.* Dalam konteks UU Nomor 40 Tahun 1999, hukum merupakan variabel berpengaruh, kemudian konfigurasi politik sebagai variabel terpengaruh. Pers dalam era reformasi tidak perlu takut kehilangan izin penerbitan jika mengkritik Pejabat, baik sipil maupun Militer. Dengan Undang-Undang Pers diharapkan media massa di Indonesia dapat menjadi salah satu diantara empat pilar demokrasi.<sup>76</sup> Begitu kuatnya pengaruh dan kedudukan pers di era Reformasi, sehingga kedudukan pers Indonesia bukan lagi sebuah gejala sebagai pilar keempat demokrasi, tetapi sebagai pilar utama demokrasi dan seperti yang dijuluki dalam teori *the four estate of democracy life*.<sup>77</sup> Kemerdekaan pers merupakan satu unsur di dalam peradaban manusia yang maju, bermanfaat tinggi dan yang menghormati nilai-nilai kemanusiaan, dan jika kemerdekaan pers itu tidak ada, maka martabat manusia jadi hilang. Selain itu Pers tidak hanya bagian dari instrumen demokrasi tetapi sekaligus juga sebagai penjaga demokrasi.<sup>78</sup> Gejala kemerdekaan pers di Indonesia, tercermin pula melalui hasil survei organisasi Reporter *Without Border*, di Paris tahun 2002, bahwa kemerdekaan pers di Indonesia terbaik di Asia Tenggara. Kebebasan ini bukanlah tanpa kekhawatiran, terutama tampak dengan adanya kritikan-kritikan dari pihak pemerintah dan kelompok masyarakat tertentu.

**Tabel. 2 Survei Indeks Kemerdekaan pers lingkup ASEAN**

<b>NEGARA</b>	<b>2002</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>
<b>Filipina</b>	(089) 29.00	(128) 44.75	(147) 43.11
<b>Malaysia</b>	(110) 37.83	(092) 22.25	(145) 42.73

<sup>76</sup> Bagir Manan, “Pers Bermutu (Dewan Pers 2013)” [www.dewanpers.or.id](http://www.dewanpers.or.id) diakses pukul 12.00 WIB Tanggal 10 September 2013

<sup>77</sup> Satrio Saptohadi, “Pasang Surut Kebebasan Pers di Indonesia” *Jurnal Dinamika Hukum Universitas Jenderal Soedirman*, Vol.11 No.1 Januari 2011, hlm 130

<sup>78</sup> Noor M Aziz, *Laporan Pengkajian Hukum Tentang Menginventarisir Seluruh Lingkup Yang Menjadi Persoalan di Bidang Pers*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, 2010.

<b>Indonesia</b>	(057) 20.00	(100) 30.50	(139) 41.05
<b>Singapura</b>	-	(141) 56.00	(149) 43.43
<b>Thailand</b>	(065) 22.75	(135) 53.50	(135) 38.60
<b>Vietnam</b>	(131) 81.25	(162) 79.25	(172) 71.78
<b>Kamboja</b>	(071) 24.25	(085) 25.33	(143) 41.81
<b>Laos</b>	(133) 89.00	(161) 75.00	(168) 67.99
<b>Brunei Darussalam</b>	(111) 38.00	-	(122) 35.45
<b>Myanmar</b>	(137) 96.83	(164) 94.75	(151) 44.71

← semakin bebas

semakin tidak bebas →

*Sumber: 2013 World Press Freedom Index Questionnaire, Reporters Without Borders,*

Kebebasan ini bukanlah tanpa kekhawatiran, terutama tampak dengan adanya kritikan-kritikan dari pihak pemerintah dan kelompok masyarakat tertentu.<sup>79</sup> Landasan konstitusional sistem pers Indonesia sebagai yang melekat pada Pasal 28 dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, yang berjiwa kebersamaan, kekeluargaan dan gotong-royong itulah yang sebenarnya telah menerbitkan “*partnership theory*” antara Pers dan Pemerintah, yang bertolak belakang dengan apa yang sering disebut sebagai

<sup>79</sup> Joko Tutuko dan Abdul Latif, “Reformasi Dan Kebebasan Pers: Respon Insan Pers Terhadap UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers”, Jurnal Publica Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Malang, 4 (1) tahun 2008, hlm.27-31

“*adversary theory*” antara Pers dan Pemerintah di negeri Barat. “*Partnership theory*” tersebut mencerminkan jiwa kebersamaan, yang pengalamannya sudah mendarah-daging sejak tercatat tentang adanya pers nasional di Indonesia. Dengan demikian, maka teori “*partnership*” tersebut dalam manifestasinya tidak menonjolkan “pertentangan antara kebebasan dan kekuasaan, melainkan kerjasama atau musyawarah untuk kebaikan bersama masyarakat dan bahwa kekuasaan besar yang diberikan kepada Pemerintah dan kepada Negara jangan sampai mengakibatkan terjadinya penindasan negara atas hak-hak warganegara”.<sup>80</sup>

Pers di Indonesia saat ini harus menggeser paradigma lama dan harus menjadi lembaga independen, yang memihak pada kebenaran. Pers di Indonesia boleh jadi sekali waktu bekerja untuk menyukseskan program pemerintah atau menyoroti kebijakan pemerintah dengan kritis atau sekedar mendampingi pemerintah. Namun, dalam posisi yang bermacam-macam itu tetap menjadi lembaga yang menuntut perubahan demi kepentingan rakyat banyak.<sup>81</sup> Setelah kebebasan pers Indonesia makin menurun, banyak orang yang mengkhawatirkan bahwa pemberitaan pers yang sensasional akan berakibat bagi pemunduran bangsa. Berawal dari sinilah muncul berbagai ancaman terhadap pers, seperti isu SARA, tekanan massa, bahkan *legal resentment* (ancaman gugatan), *business interest* (kepentingan bisnis), suap dan sebagainya. Satu hal yang kini menonjol sebagai ancaman adalah kekecewaan terhadap pers bebas, yang jika dicermati bisa menjadi satu opini publik luas di masyarakat. Namun, lebih baik pers seperti itu daripada tidak bebas sama sekali. Fenomena kebebasan pers ini harus dilihat dalam keseluruhannya, dalam arti kebebasan pers dilihat dalam kaitannya dengan nilai-nilai kultur, sosial, politik dan ekonomi semua persoalan dalam negara yang kita alami sekarang adalah suatu harapan yang berlebihan. Suatu studi komparatif di beberapa negara demokrasi menunjukkan adanya kesesuaian antara demokrasi dan kebebasan. Demokrasi mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik, yaitu kebebasan untuk berbicara, menerbitkan, berkumpul dan berorganisasi. Garis persinggungan antara

---

<sup>80</sup> T.Achmadi, Sistem Pers Indonesia. Jakarta: PT Gunung Agung, 1985, hlm 48

<sup>81</sup> Edy Susanto, hukum pers di indonesia , jakarta: rineka cipta 2010, hlm 33



demokrasi dan kebebasan pers merupakan rantai kehidupan manusia dalam dimensi politisnya yang saling interdependentif antara nilai-nilai dan kepentingan.<sup>82</sup> Bahkan kebebasan informasi merupakan investasi melawan dan mencegah lahirnya kembali tirani.<sup>83</sup> Pers merupakan senjata yang luar biasa hebatnya dalam memberikan pengaruh dan membentuk pola pikir masyarakat. **Edmund Burke** bahkan menyatakan bahwa pers merupakan “*the Fourt Estate*” dimana pers menjadi kekuatan kekuasaan baru dalam sebuah negara.<sup>84</sup> Dasar pertimbangan dilakukannya reformasi hukum pers ada lima, yang dapat dilihat di bagian konsiderans dalam undang-undangnya.<sup>85</sup>

*Pertama*, kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 harus dijamin. *Kedua*, dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara yang demokratis, kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. *Ketiga*, pers nasional sebagai wahana komunikasi massa, penyebar informasi, dan pembentuk opini harus dapat melaksanakan asas, fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya dengan sebaik-baiknya berdasarkan kemerdekaan pers yang profesional, sehingga harus mendapat jaminan dan perlindungan hukum, serta bebas dalam campur tangan dan paksaan dari mana pun. *Keempat*, karena pers nasional berperan ikut menjaga ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. *Kelima*, karena

---

<sup>82</sup> Daud Aidir Amin, ”Membangun Optimalisasi Kebebasan Pers di Tengah Konservatisme Penegakan Hukum”, *Jurnal Ilmiah Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan*, Vol. 2 No. 2, Tahun 2008, Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, hlm. 19.

<sup>83</sup> Suroso, *Menuju Pers Demokrasi*, Yogyakarta:LiSp, 2001, hlm165

<sup>84</sup> Jalaluddin Rakhmat “Pers Indonesia Pasca-Orde Baru: Mencari Sosok Pers Reformis” <http://www.muthahhari.or.id/doc/artikel/edisihaji/perspascaorba.htm>, diakses pada 16/03/2018

<sup>85</sup> Hinca IP Pandjaitan, *Gunakan Hak Jawab, Hak Koreksi & Kewajiban Anda, Ombudsman Memfasilitasinya*, Jakarta : Tim Ombudsman Jawa Pos Grup, 2004, hlm 4 - 5.

Undang – Undang No.4 Tahun 1967 tentang sudah tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.

Terlihat bahwa kebebasan pers tidak terelakkan lagi merupakan suatu unsur penting dalam pembentukan suatu sistem bernegara yang demokratis, terbuka dan transparan. Pers sebagai media informasi merupakan pilar keempat demokrasi yang berjalan seiring dengan penegakan hukum untuk terciptanya keseimbangan dalam suatu negara. Oleh karena itu sudah seharusnya jika pers sebagai media informasi dan juga sering menjadi media koreksi dijamin kebebasannya dalam menjalankan profesi kewartawannya. Seperti yang dilihat bahwa jumlah pengaduan mengenai pers semakin tahun semakin meningkat, hal ini menunjukkan bahwa perlindungan terhadap pelanggaran etika pers maupun insan pers hari demi harinya mengalami kekhawatiran.<sup>86</sup> Hal ini penting untuk menjaga obyektivitas dan transparansi dalam dunia pers, sehingga pemberitaan dapat dituangkan secara sebenar-benarnya tanpa ada rasa takut atau dibawah ancaman, sebagaimana pada masa Orde Baru berkuasa dengan istilah *self-censorship*. perlu disadari bahwa insan pers tetaplah warga negara biasa yang tunduk terhadap hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini, bagaimanapun juga asas persamaan dihadapan hukum atau *equality before the law* tetap berlaku terhadap semua warga negara Indonesia termasuk para wartawan, yang notabene adalah insan pers. Dengan demikian, para insan pers di Indonesia tidak dapat dikecualikan atau memiliki kekebalan (*immune*) sebagai subyek dari hukum pidana dan harus tetap tunduk terhadap Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku di Indonesia.

Polemik mengenai hadirnya UU MD3 menjadi hal yang disinyalirkan akan membatasi dari kebebasan pers. Pada pasal 122 huruf K yang menyatakan bahwa Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) bertugas mengambil langkah hukum dan atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR. Pers yang kerap mengkritik tajam kepada DPR memiliki potensi besar seketika terjerat oleh UU MD3 tersebut. Pers berfungsi sebagai media penyampai informasi bagi publik, menjadi wahana

---

<sup>86</sup> Edy susanto (et.al), Loc.Cit., hlm. 173

pendidikan dan hiburan bagi masyarakat, dan melakukan fungsi kontrol terhadap jalannya kekuasaan negara. Agar dapat menjalankan fungsinya secara optimal, pers membutuhkan ruang kebebasan yang memadai seperti yang telah dijamin dalam konstitusi maupun aturan yang berada dibawahnya.

Selain itu Pers tidak hanya bagian dari instrumen demokrasi tetapi sekaligus juga sebagai penjaga demokrasi.<sup>87</sup> Di dalam UU Pers, dinyatakan bahwa pers melaksanakan perannya untuk memperjuangkan keadilan dan kebenaran.<sup>88</sup> Kenyataan yang ada saat ini menjadikan pers dipaksa sebagai pihak yang berafiliasi dengan berbagai kepentingan politik. Ini menyebabkan nilai-nilai keadilan yaitu kebebasan dan kesetaraan menjadi pertanyaan. Pers tidak lagi bebas untuk menyajikan beritanya, karna berita yang di bawa oleh insan pers akan disesuaikan dengan hal yang nantinya akan membentuk pola pemikiran masyarakat demi kepentingan sekelompok golongan tertentu saja. Di sisi lain, masyarakat pun kesulitan untuk menerima informasi yang merupakan fakta yang jelas tentang berita-berita yang seharusnya. Penyajian berita mulai di tutup-tutupi dan disaring sesuai dengan kepentingan yang akan dicapai. Oleh karena itu, cita-cita bersama untuk mewujudkan kebebasan pers belum tercapai, karena ada kepentingan yang mendominasi tersebut dan ini hanya menjadikan cita-cita yang dapat dicapai oleh golongan tertentu saja. Pada akhirnya, Masyarakat justru memerlukan keterbukaan informasi yang seluas-luasnya yang telah di tetapkan dalam UU Pers berupa berita melalui media sebanyak mungkin. Masyarakat yang sudah melek media akan piawai dan pandai sendiri memilih berita mana yang mengandung kebenaran, dan mana yang berupa konstruksi sensasional belaka.

## **5. Problematika Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pilkada**

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>87</sup> Noor M Aziz, Laporan Pengkajian Hukum Tentang Menginventarisir Seluruh Lingkup Yang Menjadi Persoalan di Bidang Pers, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, 2010.

<sup>88</sup> UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers

(UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Ketentuan tersebut menjadi landasan yang sangat kuat bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi konstitusional, dengan adanya partisipasi rakyat dalam pelaksanaan pemerintahan, khususnya dalam pengisian jabatan-jabatan publik. Ketentuan tersebut juga secara eksplisit memberikan hak kepada masyarakat untuk menentukan dan memilih pemimpinnya. Selanjutnya, Pasal 25 huruf b *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) mengatakan bahwa “Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih”.

Dalam rangka memberikan daulat kepada rakyat, sistem ketetaneeraan Indonesia mengenal sistem pemilihan secara langsung sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Miriam Budiarjo menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, dimana melalui pemilihan umum warga negara menyerahkan sementara hak politiknya yakni hak berdaulat untuk turut serta menjalankan negara.<sup>89</sup> Terkait dengan pemilu sebagai salah satu perwujudan demokrasi, sebagaimana dikatakan oleh Abraham Lincoln, demokrasi merupakan suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Oleh karena itu untuk menjamin berjalannya demokrasi, keberadaan pemilu yang bebas dan tidak memihak merupakan keharusan dalam suatu negara yang demokratis. Hal itu juga diperkuat dengan pendapat dari *International Comission of Jurist* yang merumuskan bahwa salah satu syarat utama pemerintahan yang demokratis adalah adanya pemilu yang bebas dan tidak memihak.<sup>90</sup>

---

<sup>1</sup> Miriam Budiarjo, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, Jakarta: Jurnal Ilmu Politik, No. 10, 1990, hlm. 37

<sup>90</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 15

**Gambar 2 Diagram Tahap-Tahap Pemilu**



**Sumber:** *International IDEA*<sup>91</sup>

Berdasarkan electoral cycle tersebut maka proses pemilu dapat dikatakan terbagi dalam tiga tahap yakni:

- a. *Pre Election Period* (Pra-Pemilu);
- b. *Election Period* (Masa Pemilu Berlangsung); dan
- c. *Post Electoral Period* (Pasca-Pemilu).<sup>92</sup>

Tahap pra-pemilu adalah tahap dimana calon atau partai politik pengusung mempersiapkan pencalonan dan strategi kampanye, hingga saatnya registrasi. Tahap

<sup>91</sup> Henriquez Orozco Jesus (et.al.), *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, Swedia: International IDEA, 2010, hlm. 8

<sup>92</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010, hlm. 223.

pemilu adalah tahap saat pemilu berlangsung, sejak calon dinyatakan lolos tahap registrasi hingga hasil perhitungan suara. Tahap terakhir adalah tahap pasca-pemilu, yaitu tahap audit dan evaluasi.

Pasca reformasi, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak hanya diwujudkan melalui pemilihan umum sebagaimana tertuang dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 mengamini pendesentralisasian politik kepada daerah-daerah otonom dalam kehidupan lokal.<sup>93</sup> Kebijakan dari desentralisasi politik tersebut mengamini adanya pemilihan secara demokratis terhadap jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yaitu *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*. Ketentuan mengenai dipilih secara demokratis kemudian dimanifestasi dengan adanya pengaturan mengenai Pilkada yang berfungsi sebagai sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi di dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, dan Pilkada menjadi suatu keniscayaan demokrasi sebagai manifestasi dari daulat rakyat. Pilkada diberlangsungkan karena sedikitnya tiga tujuan yaitu<sup>94</sup>

- a. Pemerintahan lokal yang demokratis membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal (*political equality*),
- b. Pemerintahan lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (*local accountability*), dan
- c. Pemerintahan lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi yang berbasis pada kebutuhan masyarakat setempat (*local responsiveness*). Ketiga hal tersebut menjadi acuan

---

<sup>93</sup> Slamet Suhartono, “Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung”, <<https://media.neliti.com/media/publications/114223-ID-konstitusionalitas-badan-peradilan-khusu.pdf>> [diakses pada 14/03/2018]

<sup>94</sup> Wahyu Widodo, “Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi dan Nilai-Nilai Pancasila”, <<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=414361&val=538&title=PELAKSANAAN%20PILKADA%20BERDASARKAN%20ASAS%20DEMOKRASI%20DAN%20NILAI-NILAI%20PANCASILA>> [diakses pada 16/03/2018]

pokok dalam upaya menggulirkan wacana pemilihan langsung agar arah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.

Dalam pelaksanaannya, baik pemilu maupun pilkada tidak selamanya berjalan dengan lancar. Pelbagai hambatan dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada terjadi pada saat sebelum, ketika, dan setelah pemilu atau pilkada berlangsung, yang tentunya akan berdampak luas jika tidak diselesaikan dengan efektif.<sup>95</sup> Salah satu perkara dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah tidak memberikan pengertian dan ruang lingkup mengenai apa yang dimaksud dengan perselisihan tentang hasil pemilihan umum, maka Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada pasal 74 ayat (2) memberikan pengertian bahwa perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan mengenai penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang hasilnya mempengaruhi terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, penentuan pasangan calon yang tersaring ke putaran kedua pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan wakil Presiden, dan perselisihan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.<sup>96</sup>

Perkara perselisihan hasil pemilu dan pemilukada yang diregistrasi oleh kepaniteraan MK tidaklah sedikit. Pada tahun 2014 jumlah perkara perselisihan pemilu mencapai angka 903 kasus. Dari jumlah tersebut, diantaranya 225 perkara merupakan gugatan terhadap penetapan hasil pemilu anggota DPR, 181 perkara gugatan penetapan hasil pemilu anggota DPRD provinsi, 461 perkara gugatan terhadap penetapan hasil pemilu anggota DPRD kabupaten/kota.<sup>97</sup> Seiringan dengan hal tersebut, pilkada yang berlangsung hampir sepanjang tahun di berbagai daerah tidak luput dari problematika yang sama. Sejak tahun 2008-2017, terdapat 910 perkara perselisihan hasil pemilu yang diregistrasi. Hal ini dapat dibuktikan melalui

---

<sup>95</sup> Henriquez Orozco Jesus, *Ibid*.

<sup>96</sup> Hendra Sudrajat, "Jurnal Konstitusi Volume 7: Kewenangan Mahkamah Konstitusi Mengadili Perselisihan Hasil Pemilukada", <<https://media.neliti.com/media/publications/111819-ID-kewenangan-mahkamah-konstitusi-mengadili.pdf>> [diakses pada 16/03/2018]

<sup>97</sup> Mahkamah Konstitusi, "Mengawal Amanat Rakyat", <[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/majalahkonstitusi/pdf/Majalah\\_8\\_2\\_Majalah%20Edisi%20Juli%202014%20.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/majalahkonstitusi/pdf/Majalah_8_2_Majalah%20Edisi%20Juli%202014%20.pdf)> [diakses pada 28/02/2018]

data dari Mahkamah Konstitusi yang memperlihatkan problematika perselisihan hasil pemilu kerap terjadi pada setiap pelaksanaannya.

**Tabel. 3 Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Suara Pilkada**

Tahun	Dalam Proses Yang Lalu	Diregistrasi	Jumlah
2008	0	27	27
2009	9	3	12
2010	0	230	230
2011	6	132	138
2012	7	105	112
2013	8	192	200
2014	4	9	13
2016	0	152	152
2017	0	60	60
<b>Jumlah</b>	34	910	944

*Sumber: Rekapitulasi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI Official Website.*

Pada akhirnya, Permasalahan sengketa perselisihan hasil pemilu ataupun pilkada harus diselesaikan dengan efektif karena perselisihan suara merupakan permasalahan yang krusial dan hal ini dapat mengganggu jalannya pemerintahan.<sup>98</sup>

Secara garis besar, dalam penyelesaiannya setidaknya terdapat lima mekanisme penegakan hukum untuk penyelesaian sengketa pemilu dan juga pilkada, yaitu:<sup>99</sup>

- a. Pemeriksaan oleh badan penyelenggara pemilu dengan kemungkinan mengajukan banding ke institusi yang lebih tinggi;

<sup>98</sup> Bisariyadi (et.al), “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional”, <<http://ejournal.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php/jk/article/viewFile/143/142>> [diakses pada 17/03/2018]

<sup>99</sup> Bisariyadi, Ibid. hlm. 540



- b. Pengadilan atau hakim khusus pemilu untuk menangani keberatan pemilu;
- c. Pengadilan umum yang menangani keberatan dengan kemungkinan dapat diajukan banding ke institusi yang lebih tinggi;
- d. Penyelesaian masalah pemilu diserahkan ke pengadilan konstitusional dan/atau peradilan.

Namun ternyata, penyelesaian sengketa hasil pemilu dan pilkada di setiap negara berbeda-beda, salah satunya penyelesaian sengketa pemilu yang dilakukan melalui badan penyelesaian khusus pemilu, seperti di Amerika Latin, terdapat Pengadilan Pemilu (*Electoral Court/ Corte Electoral*) di Uruguay dan Tribunal Pemilu (*Tribunal for Qualifying Elections/Tribunal Calificador de Elecciones*) di Chile. Malaysia memiliki Pengadilan Pemilu (*Election Court*) yang berwenang untuk menyelesaikan gugatan hasil pemilu. Pengadilan Pemilu ini dibentuk di setiap *High Court* sehingga peserta pemilu di negara tersebut bisa mengajukan gugatan hasil pemilu jika merasa keputusan penyelenggara tidak benar. Di Singapura, sengketa pemilu diselesaikan oleh *Election Judge* (Hakim Pemilu) dan di Thailand konstitusi memberikan wewenang kepada Komisi Pemilu Thailand untuk mengusut kasus-kasus yang berhubungan dengan pemilu. Jika bentuk pelanggaran itu ditemukan, komisi dapat membatalkan sebuah pemilu dan menarik kembali hak para calon untuk ikut dalam pemilu. Afrika Selatan juga memiliki pengadilan khusus pemilu namun hanya untuk memeriksa banding. Pengadilan ini berwenang meninjau semua keputusan penyelenggara pemilu yang berkaitan dengan masalah-masalah pemilu.<sup>100</sup>

Di Indonesia, wewenang memutus sengketa perselisihan hasil pemilu dan pilkada merupakan kewenangan MA yang kemudian dialihkan kepada MK melalui Pasal 24C ayat (1) Perubahan Keempat yang berbunyi *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-*

---

<sup>100</sup> Ramlan Surbakti (et.al.), *Penanganan Sengketa Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Buku ke-16, 2011, hlm. 22-23

*Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.* Problematika pun muncul dari banyaknya sengketa perselisihan hasil pemilu dan pilkada yang ada dan Mahkamah Konstitusi akhirnya cenderung menjadi Mahkamah Sengketa Pemilu dikarenakan jumlah perkara sengketa pemilu yang ditangani lebih banyak volumenya dibandingkan pengujian undang-undang (*Judicial Review*) yang merupakan kewenangan utama sebuah Mahkamah Konstitusi.<sup>101</sup>

Kemudian, MK melalui Keputusan No. 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa Pilkada dinyatakan sebagai rezim pemerintah daerah, tidak termasuk dalam rezim pemilu dalam pasal 22e UUD 1945. Putusan ini memberikan dampak pada penyelesaian sengketa perselisihan hasil Pilkada yang kemudian memunculkan perdebatan kemanakah wewenang penyelesaian perselisihan hasil Pilkada diberikan. Untuk menjawab persoalan tersebut, Pasal 157 ayat (1-3) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menyebutkan untuk sementara waktu penanganan sengketa pilkada masih ditangani MK sebelum dibentuknya badan peradilan khusus untuk menangani sengketa pilkada.

Kewenangan penyelesaian sengketa perselisihan hasil Pilkada pada kenyataannya mengubah kehidupan dan suasana kerja di MK. Pada bulan Agustus 2010, tercatat intensitas hakim bersidang dalam sehari sebanyak 20 (dua puluh) kali sidang. Hal ini diakibatkan oleh perkara pilkada yang paling banyak disidangkan terjadi pada bulan Agustus 2010, yaitu sebanyak 85 perkara. Tabel berikut juga menunjukkan rata-rata intensitas hakim bersidang pada tahun 2010:

---

<sup>101</sup> Iwan Satriawan (et.al.), “Studi Efektivitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi”, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/1-Penelitian%20Efektifitas-upload.pdf> [diakses pada 17/03/2018]

**Tabel. 4 Jumlah Sidang Hakim Mahkamah Konstitusi Pada Tahun 2010**

<b>BULAN</b>	<b>JUMLAH SIDANG</b>	<b>JUMLAH HARI SIDANG</b>
Januari	-	-
Februari	1	1
Maret	4	4
April	1	1
Mei	45	15
Juni	124	30
Juli	142	20
<b>Agustus</b>	<b>221</b>	<b>20</b>
September	90	16
Oktober	69	18
November	87	16
Desember	78	14
<b>TOTAL</b>	<b>862</b>	<b>155</b>

***Sumber:** Jurnal Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2012.*

Dari tabel tersebut terlihat bahwa hakim MK sepanjang tahun 2010 bersidang 862 kali selama dalam 155 hari sidang. Data ini menunjukkan bahwa MK dalam hari tertentu disesaki oleh persidangan sengketa Pilkada. Data ini belum termasuk persidangan pengujian undang-undang dan sengketa lainnya. Dengan kata lain, jika jadwal pemilukada tidak diatur dengan baik, maka MK akan menerima dampak dari menumpuknya pemilukada pada tahun dan bulan tertentu karena fakta bahwa 85% dari pemilu/kada berujung pada sengketa di MK.<sup>102</sup> Memang tidak dapat dipungkiri bahwa MK berperan penting dalam penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah, namun disebabkan oleh banyaknya volume perkara perselisihan hasil pilkada,

---

<sup>102</sup> Iwan Satriawan (et.al.), Ibid.

muncul asumsi bahwa konsistensi majelis hakim MK mulai terkikis lantaran seorang hakim bisa menggelar empat hingga lima sidang perhari. Intensitas persidangan seperti ini tentu menimbulkan pertanyaan dari sisi efektifitas dan kualitas proses persidangan, yang pada ujung berpengaruh terhadap kualitas pelayanan terhadap pencari keadilan.<sup>103</sup>

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang terdapat dalam penyelesaian sengketa pemilu, dibutuhkan adanya badan peradilan khusus perselisihan hasil pilkada sebagai suatu solusi yang dapat keberlangsungan pilkada demi terciptanya pemilihan kepala daerah yang demokratis, menjaga stabilitas pemerintahan dan terlaksananya hak masyarakat maupun partai politik.

## **6. Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)**

Konsep *good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktik terbaiknya disebut *good governance* (kepemerintahan yang baik). Agar “*good governance*” dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat.<sup>104</sup> Konsep *good governance* pun menjadi salah satu tuntutan dalam melaksanakan penyelenggaraan negara.

*Good governance* yang efektif menuntut adanya “*alignment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian, penerapan konsep *good governance* dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan tersendiri. Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat

---

<sup>103</sup> Bisariyadi (et.al), Op. Cit.

<sup>104</sup> Seftian Lukow, “Eksistensi Good Governance Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Kota Manado”, Vol. 1 No. 5, Oktober-Desember 2013, hlm. 1.

berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas kolusi, korupsi, nepotisme (KKN).<sup>105</sup>

Indonesia memiliki beberapa isu mengenai citra buruk pemerintahan ditandai dengan praktik KKN yang tak pernah lepas dari proses perpolitikan bangsa Indonesia, dan sebagai kelanjutannya munculah reformasi. Konsep *good governance* secara bertahap menjadi semboyan yang populer di kalangan pemerintahan, swasta dan masyarakat pada umumnya di tengah isu ini, sehingga jadilah ide *good governance* menjadi suatu harapan dan konsep yang diusung oleh semua lapisan masyarakat umum di republik ini. Namun, yang menjadi pertanyaannya adalah apakah konsep *good governance* sudah dilaksanakan dan dijalankan di negara Indonesia ini?

**Budi Wiyoto**<sup>106</sup> menyatakan bahwa kata “*good*” dalam “*good governance*” mengandung dua pengertian, yaitu: *pertama*, mengandung makna tentang orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan negara. Berorientasi pada nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai kemandirian, pembangunan berkelanjutan, keadilan sosial, demokratisasi dalam berkehidupan bernegara seperti legitimasi, akuntabilitas, perlindungan HAM, otonomi dan pemberdayaan masyarakat; *kedua*, mengandung makna tentang aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efektif dan efisien, atau pemerintah yang berfungsi ideal, yaitu mampu berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan nasional. Sedangkan menurut *United National Development Programme (UNDP)*, *Good Governance* diartikan sebagai praktik dalam penerapan kewenangan pengelolaan berbagai urusan penyelenggaraan negara secara politik, ekonomi dan administratif di semua tingkatan. Dalam konsep menurut UNDP tersebut, ada tiga pilar *good governance* yang penting, yaitu:<sup>107</sup>

- a. Kesejahteraan rakyat (*economic governance*).
- b. Proses pengambilan keputusan (*political governance*).

---

<sup>105</sup> Seftian Lukow, Ibid.

<sup>106</sup> Budi Wiyoto, Riset Evaluasi Kebijakan Publik Mitos Ketakutan Birokrasi Instrumen Strategik *Good Governance*, Malang: Bucetid Malang, 2005, hlm. 17.

<sup>107</sup> Prasetijo, Prinsip-Prinsip Dasar *Good Corporate Governance*, Jakarta: Total Media, 2009.

c. Tata laksana pelaksanaan kebijakan (*administrative governance*)

*Good governance* sendiri merupakan proses pemerintahan yang menjalankan prinsip demokrasi, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, efektifitas, profesionalitas; dan mendapat dukungan dari masyarakat.<sup>108</sup>

Karakteristik atau unsur utama penyelenggaraan *good governance*, menurut **Bahatta** dan **Nisjar** adalah adalah: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparacy*), keterbukaan (*openess*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*). Tidak jauh berbeda, **Ganie Rahman** dalam Joko Widodo<sup>109</sup>, menyebutkan ada empat unsur utama yaitu akuntabilitas (*accountability*), adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi. Sedangkan menurut UNDP, karakteristik *good governance* adalah sebagai berikut<sup>110</sup>:

- a. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya;
- b. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia;
- c. *Transparency*. Transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi;
- d. *Responsiveness*. Setiap lembaga dan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus mencoba melayani setiap *stakeholder*;
- e. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara *kepentingan* yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur;

---

<sup>108</sup> Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

<sup>109</sup> Joko Widodo, *Good Governance* Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi daerah, Surabaya: Insan Cendekia, 2001, hlm.1.

<sup>110</sup> Hessel Nogi, Manajemen Publik, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hlm. 115.

- f. *Equity*. Semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka;
- g. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga *menghasilkan* produknya sesuai dengan yang telah digariskan, dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin;
- h. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*), bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder*.

Secara langsung dapat dilihat bahwa nilai yang dituangkan dalam konsep-konsep *good governance* ini terlihat bersifat universal dan sejalan dengan cita-cita perjuangan bangsa Indonesia. Karena itu, nilai-nilai ini perlu dipertahankan dengan harapan kualitas pemerintahan di Indonesia dapat disejajarkan dengan kualitas pemerintahan negara-negara lain yang menggunakan nilai-nilai tersebut sebagai acuan. Namun, perhatian terhadap nilai-nilai lain masih dirasakan belum memuaskan seperti akuntabilitas birokrasi, transparansi dalam pengambilan keputusan, perlakuan hukum secara adil, dan kemampuan yang memadai dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan formulasi kebijakan.

Perlu diingat bahwa sistem *good governance* sendiri muncul akibat dari rasa tidak percaya masyarakat terhadap pemerintahan yang ada. Banyak pemimpin yang menyalahgunakan kekuasaannya dengan melakukan praktik korupsi dan sebagainya. Hal inilah yang mengakibatkan munculnya kesadaran masyarakat untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak menyimpang dari apa yang menjadi tujuannya.

Reformasi yang dimulai pada tahun 1998, memperjuangkan adanya *good governance and clean government*. Tuntutan yang diajukan ini merupakan reaksi terhadap keadaan pemerintah pada era Orde Baru dengan pelbagai permasalahan yang terutama meliputi pemusatan kekuasaan pada presiden, baik akibat Konstitusi (UUD 1945) maupun tidak berfungsi dengan baiknya lembaga-lembaga negara, serta tersumbatnya saluran partisipasi masyarakat dalam memberikan kontrol sosial.

Penerapan *good governance* dapat dijadikan sebagai bagian dari upaya untuk melaksanakan asas-asas demokrasi dan demokratisasi, yang merefleksikan dijunjung tingginya aspek pemenuhan hak-hak rakyat oleh penguasa, ditegakannya nilai-nilai keadilan dan solidaritas sosial, serta adanya penegakan HAM dalam berbagai aspek kehidupan negara, misalnya dengan menegakan prinsip *Rule Of Law* atau supremasi hukum dalam berbagai aspek kehidupan negara. *Good governance* juga dapat dipandang sebagai suatu konsep ideologi politik yang memuat kaidah-kaidah pokok atau prinsip-prinsip umum pemerintahan yang harus dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan kehidupan negara.

Idealnya, nilai-nilai *good governance* di atas dikaji dan ditetapkan secara formal dan eksplisit dalam rangka penilaian tingkat kinerja pemerintahan di Indonesia, sehingga kinerja pemerintahan di masa mendatang dapat diukur sampai seberapa jauh lembaga-lembaga pemerintahan telah mewujudkan nilai-nilai *good governance* dan secara nyata dirasakan oleh masyarakat. Misalnya dalam kaitannya dengan kondisi di Indonesia saat ini maka nilai-nilai *good governance* yang paling penting menggambarkan kinerja pemerintahan meliputi:

- a. Visi strategis: apakah pemerintahan yang ada memiliki visi yang jelas, serta misi untuk mewujudkan visi tersebut;
- b. Transparansi: apakah pemerintahan yang ada menyediakan informasi ke publik secara terbuka sehingga publik dapat mempertanyakan tentang mengapa suatu keputusan dibuat, atau apa kriteria yang digunakan, sehingga masyarakat publik dapat mengontrol, memonitor lembaga-lembaga publik beserta proses kerjanya;
- c. Responsivitas: apakah pemerintahan yang ada cepat tanggap dalam melayani kepentingan dari semua *stakeholders*;
- d. Keadilan: apakah pemerintahan yang ada telah memberikan semua orang kesempatan yang sama untuk memperbaiki kesejahteraannya;
- e. Konsensus: apakah pemerintahan yang ada telah berperan dalam menjembatani berbagai aspirasi guna mencapai persetujuan bersama demi kepentingan masyarakat;



- f. Efektivitas dan efisiensi: apakah pemerintahan yang ada telah memenuhi kebutuhan dengan memanfaatkan sumber daya dengan cara yang paling baik, atau melalui manajemen sektor publik yang efisien dan efektif;
- g. Akuntabilitas: pemerintahan yang ada harus bertanggung jawab kepada publik dalam konteks kinerja lembaga dan aparatnya baik di bidang manajemen, organisasi, maupun di bidang kebijakan publik;
- h. Kebebasan berkumpul dan berpartisipasi: apakah pemerintahan yang ada telah memberikan kebebasan kepada rakyatnya untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi secara aktif dalam menentukan masa depannya;
- i. Dukungan aturan dan hukum: apakah pemerintahan yang ada telah menciptakan aturan dan hukum yang membentuk situasi dan kondisi yang aman dan tertib, serta kondusif bagi masyarakat;
- j. Demokrasi: apakah pemerintahan yang ada mendorong proses demokrasi di masyarakat;
- k. Kerjasama dengan organisasi-organisasi masyarakat: apakah pemerintahan yang ada telah bekerja sama atau mengikutsertakan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik;
- l. Komitmen pada pasar: apakah pemerintahan yang ada mendorong kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pasar;
- m. Komitmen pada lingkungan: apakah pemerintahan yang ada memperhatikan masalah-masalah yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan;
- n. Desentralisasi: apakah pemerintahan yang ada telah mengembangkan dan memberdayakan unit-unit kelembagaan lokal agar dapat mengambil keputusan sesuai dengan kebutuhan dan situasi lokal.

Paradigma pemikiran untuk menerapkan nilai-nilai tersebut muncul dengan strategi yang terpilih dan dilakukan oleh lembaga pemerintahan. Karena itu, penilaian terhadap kemanfaatan strategi yang dipilih dan digunakan lembaga pemerintahan

menjadi komponen yang melekat dari proses evaluasi kinerja pemerintahan itu sendiri. Kemudian, penilaian strategi tersebut tidak diambil dari semua bidang yang ditangani lembaga pemerintahan, tetapi difokuskan pada lembaga-lembaga strategis, yaitu lembaga-lembaga yang paling menentukan nasib bangsa dan negara. Bidang-bidang yang dimaksud merupakan lembaga yang menjadi ujung tombak dari sistem pemerintahan Indonesia yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sehingga dalam nilai-nilai tersebut dicitakan untuk selalu melekat dalam setiap proses pelaksanaan kinerja pemerintahan dari setiap lembaga-lembaganya.

Apabila kita cermati, maka kita dapat melihat bahwa sampai saat ini Indonesia belum dengan maksimal menerapkan atau mengimplementasikan karakteristik dari *good governance* itu sendiri. Seperti salah satu contoh kecil, mengenai transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi.

Dinamika penyempurnaan bentuk perubahan UUD NRI Tahun 1945 harus mencerminkan sebagaimana bentuk-bentuk *good governance* dapat tumbuh lebih baik lagi. Perubahan konstitusi ini juga harus dapat memenuhi kepentingan rakyat, serta mengakomodir segala permasalahan secara komperhensif dan fundamental. Maka dari itu, perubahan tersebut perlu menyeluruh terhadap cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang mengandung nilai-nilai *good governance* sebagaimana diharapkan dalam amanat Pembukaan UUD 1945.

Maka untuk terlaksananya pemerintahan yang bersih, para penyelenggara pemerintah tidak cukup hanya berpegang pada aturan normatif undang-undang. Mereka juga harus berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas tersebut sebagai peningkatan perlindungan hukum bagi warga-negara. Prinsip *good governance* sebenarnya adalah prinsip yang lebih mengutamakan mengenai adanya konsep keseimbangan hubungan antara masyarakat dengan negara. Penerapan *good governance* di Indonesia diharapkan mampu menggerakkan partisipasi masyarakat (*public participation*) di segala bidang kehidupan. Namun melihat buruknya kondisi manajemen pengelolaan Indonesia, khususnya yang terkait dengan sikap, mental dan kinerja aparatur pemerintah pada saat ini, maka prinsip *good*

*governance* nampaknya masih dalam tataran ilmiah saja, belum dapat di implementasikan atau diterapkan sesuai yang diharapkan.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Henry Arianto, "Implementasi Konsep Good Governance Di Indonesia", Forum Ilmiah Indonusa Vol. 3 No. 2, 2006, hlm. 28.

### BAB III

## LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, DAN POLITIS

#### A. Landasan Filosofis

Semangat nasionalisme dari para pemuda yang membuat arah kemerdekaan semakin jelas dan lahirnya Pancasila yang merupakan lima nilai luhur yang mengungkapkan pandangan hidup bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan sesama manusia, serta manusia dan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta.<sup>112</sup> Nilai-nilai luhur yang dimaksud merupakan suatu tolak ukur kebaikan yang berkenaan dengan hal-hal yang bersifat mendasar dan abadi dalam hidup manusia, seperti cita-cita yang hendak dicapainya dalam hidup manusia.<sup>113</sup> Pandangan hidup yang terdiri atas nilai-nilai luhur tersebut adalah suatu wawasan yang menyeluruh terhadap kehidupan itu sendiri yang berfungsi sebagai kerangka acuan baik untuk menata kehidupan diri pribadi maupun dalam interaksi antar manusia dalam masyarakat alam sekitarnya.<sup>114</sup>

Sebagai dasar negara, Pancasila mempunyai arti penting yang dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*), yang menguasai hukum dasar baik hukum dasar tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis. Defenisi mengenai Pancasila sebagai dasar negara yang sesuai tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 pada alinea keempat ialah, “Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada; Ketuhanan Yang Maha Esa; kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Menurut **Rudolf Stammler**, mengungkapkan bahwa cita hukum ialah konstruksi berfikir yang merupakan suatu keharusan untuk mengarahkan hukum kepada

---

<sup>112</sup> Roeslan Abdulgani, Pengembangan Pancasila di Indonesia, Jakarta: Yayasan Idayu, 1979, hlm. 20.

<sup>113</sup> Kaelan, Pendidikan Pancasila, Yogyakarta: Paradigma, 2014, hlm 102.

<sup>114</sup> Kaelan, Ibid.

suatu cita-cita yang di inginkan masyarakat.<sup>115</sup> Menurut **Notonegoro**, sebagai cita hukum, Pancasila merupakan bintang pemandu, artinya seluruh produk hukum nasional, dalam artian semua produk hukum ditujukan untuk mencapai ide-ide yang dikandung Pancasila dimana yang akan mengarahkan kepada perkembangan kearah yang lebih manusiawi, berhati nurani dan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif.<sup>116</sup> Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamental Norm*, maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Kedudukan dari pancasila yang merupakan *staatsfundamental norm* menjadikan pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.<sup>117</sup> Istilah *staatsfundamental norm* pertama kali dikembangkan oleh **Hans Nawiasky** dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre Als System Der Rechtlichten*. Menurut **Hans Nawiasky** dalam teorinya yang dikenal dengan *Die Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung*, dalam suatu negara yang merupakan kesatuan tata hukum itu terdapat suatu norma dasar, atau norma yang tertinggi (*der oberste norm*), yang kedudukannya lebih tinggi dari konstitusi atau Undang - Undang Dasar dibentuk.<sup>118</sup>

Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia memiliki sifat yang tetap, kuat, dan tidak bisa dirubah oleh siapapun. Mengubah Pancasila berarti membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Cita hukum dan falsafah hidup serta moralitas bangsa akan menjadi satu fungsi krisis dalam menilai kebijakan hukum (*legal policy*) dan dapat dipergunakan sebagai paradigma landasan pembuatan kebijakan (*policy making*) dibidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik.<sup>119</sup> Pemahaman norma hukum dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum atau konstitusi tertinggi akan didasarkan pada jiwa bangsa dalam Pancasila yang menjadi dasar dan

---

<sup>115</sup> Kaelan, Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (kajian filosofis- yuridis), Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI, 2017, hlm 37.

<sup>116</sup> Notonegoro, Pancasila Dasar Falsafah Negara, Jakarta : CV Pancuran Tujuh, 1991.

<sup>117</sup> Pasal 2 Undang- Undang nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>118</sup> Kaelan, Op.Cit, hlm 38.

<sup>119</sup> Maruarar Siahaan, Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, 2008, hlm. 592.

sumber falsafah hidup bangsa dan asas pemersatu yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang berada di bawahnya. Pelaksanaan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila melalui pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar yang mana kemudian dijadikan pedoman dasar oleh pemerintah untuk menjalankan pemerintahannya agar memiliki arah dan dasar yang pasti.

Keberadaan konstitusi yang hidup pada Negara Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945 yang dimana konstitusi bukan hanya sebagai kumpulan norma-norma dasar statis yang merupakan sumber ketatanegaraan, tetapi juga memberi ruang untuk mengikuti perkembangan masyarakat yang terjadi dalam suatu negara. Sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat pada suatu negara maka konstitusi dapat pula mengalami perubahan. Namun, untuk melakukan perubahan tersebut tiap-tiap konstitusi mempunyai cara-cara atau prosedur yang telah diatur. Sepanjang perjalanan ketatanegaraan Indonesia, UUD sebagai dasar hukum tertinggi mengalami beberapa kali perubahan, yang dimulai dari UUD 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS), dan UUD NRI 1945 yang diberlakukan kembali mulai 1959.<sup>120</sup>

Selain bermaksud menyesuaikan dengan fenomena baru yang timbul akibat globalisasi dan juga mengisi berbagai kekurangan akibat ketergesa-gesaan penyusunannya, perubahan UUD Tahun 1945 sekaligus bermaksud memantapkan secara konseptual peran dan fungsi UUD dalam negara modern.<sup>121</sup> Menurut **Friederich**, negara modern yang melakukan proses perubahan demokrasi, prinsip konstitusionalisme adalah yang sangat efektif, terutama dalam rangka mengatur dan membatasi pemerintahan negara melalui Undang-Undang. Jika dilihat dari sisi kuantitatif, dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya UUD NRI Tahun 1945 setelah mengalami empat kali perubahan dan sudah berubah sekali menjadi satu konstitusi yang baru. Hanya namanya saja yang dipertahankan sebagai UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan dari segi isi telah berubah secara besar-

---

<sup>120</sup> Mahkamah Konstitusi, Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan, 1999 – 2002 Jilid I, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, hlm. 13.

<sup>121</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Memahami Konstitusi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 9.

besaran.<sup>122</sup> Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 1999-2002 Sebanyak empat tahap, dan dorongan untuk perubahan UUD NRI Tahun 1945 ditambah dengan kenyataan bahwa UUD Tahun 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya ternyata tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* sebuah negara berdasarkan konstitusi, seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hak-hak seperti; hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>123</sup>

Menurut **Dahlan Thaib** terdapat dua sistem perubahan sistem konstitusi yaitu: sistem yang pertama bahwa apabila suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi diubah maka yang berlaku adalah Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang baru secara keseluruhan. Hal ini pernah dialami di Indonesia yaitu perubahan (pergantian) konstitusi dari UUD 1945 menjadi Kontitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950), dan perubahan (pergantian) dari Kontitusi RIS menjadi UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), serta dari UUDS 1950 kembali menjadi UUD 1945 (5 Juli 1959-1999).<sup>124</sup> Sistem kedua, bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi asli yang tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan perubahan dari konstitusi yang asli. Perubahan konstitusi yang menggunakan sistem pertama berarti terjadinya pergantian suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar (UUD) yang lama dengan adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang baru. Perubahan konstitusi yang menggunakan sistem kedua yang berarti dilakukan perubahan dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar juga pernah dialami di Indonesia, yaitu perubahan UUD 1945 yang pertama tahun 1999, yang kedua tahun 2000 yang ketiga tahun 2001, yang keempat tahun 2002.<sup>125</sup> Hal tersebut dapat terjadi karena sebagai konstitusi dan sumber hukum Negara Indonesia, norma dasar sebuah negara atau UUD NRI Tahun 1945 memerlukan penyempurnaan guna menyelaraskan dan menjaga kesesuaian

---

<sup>122</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 50.

<sup>123</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Op.cit*, hlm 17.

<sup>124</sup> Bachtiar, "Esensi Paham Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 6 No. 1, Maret 2016

<sup>125</sup> Bachtiar, *Ibid*

yang menjadi kebutuhan masyarakat. Sehingga mengenai perubahan yang kaku akan dilakukan menjadi suatu hal yang sulit mengingat konstitusi sebagai norma dasar Negara Indonesia.

Perubahan konstitusi disebabkan, karena konstitusi walaupun dirancang untuk jangka waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi maka konstitusi itu perlu dirubah. Karena itulah pembuat konstitusi menetapkan cara perubahan ada konstitusi yang dapat dirubah dengan cara yang luwes, dengan pertimbangan bahwa perkembangan tidak perlu mempersulit perubahan konstitusi. Jika memang suatu perubahan diperlukan maka perubahan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat banyak. Para pendiri negara telah secara eksplisit menyatakan bahwa UUD Tahun 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara dan belum sempurna, bahkan Soekarno menyebutnya dengan *revolutivegrondwet*.

Dapat pula disebutkan, perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak selalu berarti perubahan bunyinya yang tertulis (*texts*). Perubahan-perubahan keadaan yang terjadi dapat menyebabkan bunyi UUD diberi arti yang berbeda dari makna aslinya. Menurut **Wheare**, perubahan UUD NRI Tahun 1945 akibat dorongan kekuatan (*forces*) yang terjadi dapat berbentuk, yakni:

1. Kekuatan-kekuatan tersebut yang kemudian melahirkan perubahan keadaan (*circumstances*), tanpa mengakibatkan perubahan bunyi yang tertulis dalam UUD, melainkan terjadi pembaharuan makna. Suatu ketentuan UUD diberi makna baru tanpa mengubah bunyinya. Dalam sejarah ketatanegaraan RI, ketentuan yang mendorong pembaharuan tanpa perubahan UUD antara lain tampak pada praktik ketatanegaraan tahun 1945 yang mengubah sistem presidensial menjadi sistem presidensial.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Maklumat Wakil Presiden RI No. X/1945 (16-01-1945) dan Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945



2. Kekuatan-kekuatan yang melahirkan keadaan baru itu mendorong perubahan atas ketentuan UUD, baik melalui perubahn formal (*formal amandement*), putusan hakim , hukum adat, maupun konvensi.<sup>127</sup>

Konstitusi yang dianut oleh Indonesia tidak hanya berisi ketentuan abstrak saja, namun terdapat ketentuan yang bersifat mengatur yaitu mengenai kekuasaan negara yang dijelaskan secara dasar dan memberikan kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut untuk menjalankan konstitusi maka dalam melakukan suatu perubahan dibutuhkan perubahan yang benar-benar komperhensif dan fundamental, mencakup organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Untuk itu diperlukan suatu kadiah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana melembagakan nilai-nilai Pancasila dan kontitusi ke dalam sejumlah pranata publik yang dapat memandu penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu.<sup>128</sup> Menurut **Bagir Manan**, perubahan UUD berhubungan dengan perumusan kaidah konstitusi sebagai kaidah hukum negara tertinggi. Dalam hal ini, terlepas dari beberapa kebutuhan mendesak, perlu kehati-hatian, baik mengenai materi muatan maupun cara-cara perumusan. Penegasan mengenai perubahan UUD dimana untuk tidak berorientasi pada pihak-pihak yang memiliki kepentingan saja tetapi atas dasar kepentingan bangsa itu sendiri.

Menurut **Kaelan**, Pancasila seperti yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, merupakan nilai dasar dan asas sistem demokrasi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat, Negara Indonesia sendiri menganut paham kedaulatan rakyat sebagaimana tertulis jelas dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang ada dalam negara. Sejatinya, kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan diselenggrakan bersama dengan rakyat dirasa merupakan suatu kekuasaan yang di idealkan dalam bernegara. Berbasis pada kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Demokrasi selain dilakukan melalui sistem pemilihan langsung, juga didasarkan pada asas

---

<sup>127</sup> Wheare, K.C. *Modern Constitutions*, Oxford- London-New York: Oxford Univ.Press, 1971, hlm.71.

<sup>128</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta: Kanisius, 2007.

moral permusyawaratan/ perwakilan, musyawarah-mufakat, persatuan, kebersamaan, moralitas religius serta kemanusiaan dan keberadaan. Lembaga yang dianggap dapat merepresentasikan norma fundamental ini adalah MPR.<sup>129</sup> MPR merupakan lembaga yang selayaknya dapat memberikan konstitusi sebuah arahan dengan nilai-nilai yang sebenarnya termaktub dalam dasar peraturan tersebut. Dalam halnya, MPR yang merupakan gabungan dari dua lembaga tinggi negara lembaga musyawarah masyarakat, dimana sebagai lembaga perwakilan dan juga lembaga yang demokrasi untuk mengemban aspirasi masyarakat. Dapat dikatakan, sebagai lembaga yang mewakili dari masyarakat dari seluruh Indonesia. Oleh karena itu, marwah dari MPR di rasa harus dikembalikan agar konstitusi yang akan dibuat dapat lebih terarah dan diperjelas tafsirannya sesuai dengan yang diharapkan oleh pembuat konstitusi tersebut, dan nantinya aspek-aspek yang terkandung dalam konstitusi dapat direalisasikan sesuai dengan harapan dari cita hukum dan Pancasila.

Kemudian dari pada itu, konstitusi harus menjadi arah gerak dari kesinambungan negara perlu diciptakan petunjuk yang konsisten demi terlaksananya tujuan nasional bangsa Indonesia. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah negara hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.<sup>130</sup> Intinya nilai dasar dan asas sistem demokrasi di negara Indonesia adalah Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, berbasis pada kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Konsekuensinya dasar politik negara yang terumuskan dalam sistem demokrasi dalam Negara Republik Indonesia

---

<sup>129</sup> Kaelan, Op.cit, hlm xvii

<sup>130</sup> Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

seharusnya berbasis ontologis “kedaulatan rakyat” yang kemudian dirumuskan dan di derivasikan dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia.<sup>131</sup>

Pada intinya dalam kedaulatan rakyat seharusnya ada sebuah jaminan bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Namun jika melihat kondisi negara pada saat ini maka kedaulatan tersebut dapat dipertanyakan keberadaannya. Apabila dilihat dari aspek kekuasaan kehakiman adanya filosofi independensi kekuasaan kehakiman dimaksudkan bahwa kekuasaan negara yang bebas dari segala bentuk intervensi baik dari dalam maupun dari luar kekuasaan kehakiman kecuali atas dasar kekuatan ideologi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Nilai-nilai falsafah Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, yang diletakkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan adalah pengaturan hukum dasar dan pengaturan hukum operasional, maka independensi kekuasaan kehakiman sebagai prasyarat tegaknya hukum dan keadilan yang dicita-citakan. Independensi kekuasaan kehakiman dalam konteks mewujudkan peradilan yang mandiri bertujuan untuk memandirikan hakim dan lembaga kehakiman. Maka, nilai-nilai yang perlu didasari dalam hal ini menyangkut nilai keadilan dari independensi kehakiman harus selalu dilakukan pengawasan yang konsisten agar nantinya perjalanan keadilan hukum secara komperhensif dan seirama dengan nilai-nilai yang bersumber pada Pancasila.

Terkait filosofi dari kekuasaan legislatif yang merupakan suatu perwujudan atau suatu representatif dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila bahwa untuk tercapai pemerintahan yang berprinsip permusyawaratan dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan. Substansi nilai Pancasila perlu dilajankan dengan hal-hal konkrit dan komperhensif, namun sebagai bentuk konsistensi pemerintah dalam memperkuat suatu sistem presidensial, harus adanya keleluasaan yang memberikan kekuasaan eksekutif dalam memimpin pemerintahan tanpa adanya penekanan dari kekuasaan lainnya, walaupun tetap ada batasan dari setiap tanggung jawab eksekutif. Dengan begitu, nilai-nilai Pancasila yang mendasari kekuatan keberlangsungan bentuk pemerintahan melalui konsep pembagian kekuasaan yang bijaksana dan berjiwa Pancasila. Fungsi-fungsi setiap lembaga kekuasaan

---

<sup>131</sup> Kaelan, Op.cit, hlm.14.

negara memiliki nilai-nilai filosofis yang dipegang pada setiap lembaga negara itu sendiri mulai dari MPR, DPR, dan DPD sebagai kesatuan perwakilan rakyat dan daerah; Presiden sebagai penggerak pemerintahan untuk mencapai suatu pemenuhan tujuan nasional; hingga kehakiman sebagai wakil dari Tuhan dalam wujud penegakan keadilan yang independen dengan segala lembaga ketatanegaraan itu didasari nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Namun, agar terciptanya pemerintahan yang stabil, konstitusi membutuhkan bentuk keseimbangan terhadap perkembangan dinamis dalam masyarakat dan pemerintah, susunan kewenangan yang tidak tumpang tindih, dan peranan pemerintah yang perlu dioptimalkan kembali demi terwujudnya bentuk konsistensi konstitusi hingga melampaui cita hukum dan tujuan nasional bangsa Indonesia.

Perubahan dalam UUD NRI 1945 harus dapat mengakomodir 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 mengakomodir 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 pembanguan 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.<sup>132</sup>

## **B. Landasan Sosiologis**

Setelah terjadi reformasi pada tahun 1998, terjadi banyak perubahan serta perkembangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, seperti dibentuknya Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial serta dihapusnya Dewan Pertimbangan Agung dari struktur kelembagaan. Perubahan lain yang cukup signifikan adalah dilakukannya amandemen terhadap Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang menyebabkan beberapa perubahan seperti mulai berjalannya sistem *checks and balances*, dimana MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara melainkan saling mengimbangi dan saling mengawasi dengan lembaga negara lainnya, kemudian mengenai masa jabatan Presiden yang awalnya tidak terbatas, kini dibatasi sampai maksimal dua periode, hingga masalah pemberian tenggat waktu untuk pengesahan RUU oleh Presiden.

Perubahan yang cukup signifikan terhadap UUD 1945 ini tentunya tidak lepas dari berbagai kekurangan dan ketidaksempurnaan baik dari faktor manusianya sendiri yang membuatnya maupun sebagai konsekuensi dari sistem yang dipilih. Perubahan konstitusi juga menjadi kewajaran karena masyarakat memang senantiasa berkembang, ketika teks konstitusi dan konteksnya tidak lagi mampu mewartakan perkembangan masyarakat perubahan pun diperlukan.<sup>133</sup>

**K.C. Wheare** (*Modern Constitution*) menyatakan bahwa amandemen terhadap undang-undang dasar terutama tidak ditentukan oleh ketentuan hukum yang mengatur tata cara perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh berbagai kekuatan politik dan sosial yang dominan pada saat tertentu<sup>134</sup>, dapat dilihat bahwa faktor sosial adalah salah satu faktor penting yang memengaruhi terjadinya amandemen terhadap UUD Tahun 1945.

---

<sup>132</sup> Kaelan, Op.Cit. hlm. 225.

<sup>133</sup> Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hlm. 212.

<sup>134</sup> Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.5.

Masyarakat sendiri merupakan faktor utama pendorong terjadinya pembaharuan undang-undang dasar. Dorongan demokratisasi, pelaksanaan paham negara kesejahteraan (*welfare state*), kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi dapat menjadi kekuatan pendorong pembaharuan.

“Hukum untuk Manusia bukan Manusia untuk Hukum” adalah teori dari **Prof. Satjipto Rahardjo**<sup>135</sup> yakni teori hukum progresif, dimana hukum adalah untuk manusia dan pada ilmu hukum praktis, manusia adalah lebih untuk hukum dan logika hukum. Oleh karena ilmu hukum progresif lebih mengutamakan manusia, maka ilmu hukum progresif tidak bersikap submisif atau tunduk begitu saja terhadap hukum yang ada, melainkan bersikap kritis dan harus berlandaskan pada hal-hal apa yang tumbuh dan berkembang. Hukum harus dibuat dengan terlebih dahulu memperhatikan bagaimana kesadaran hukum masyarakat, dimana setiap aturan hukum harus dilandaskan pada bagaimana cara untuk menguatkan kesadaran masyarakat terhadap hukum itu sendiri agar hukum yang lahir berdasar pada hal-hal yang selaras dengan jiwa masyarakat. Perubahan mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun, bukan berarti konstitusi hasil perubahan tidak memerlukan perbaikan-perbaikan untuk sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa.

**Eugen Ehrlich** pernah mengemukakan teori *sociological jurisprudence* yang menyatakan bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat di pihak lain. Hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila memuat aturan yang selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Perkembangan hukum saat ini tidak hanya terletak pada undang-undang dan pada ilmu hukum ataupun juga pada putusan hakim, tetapi pada masyarakat itu sendiri.<sup>136</sup> Jika ingin diadakan perubahan hukum maka hal yang harus diperhatikan dalam membuat sebuah peraturan dapat berlaku secara efektif di dalam kehidupan masyarakat adalah memerhatikan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat tersebut.

---

<sup>135</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum*, dalam buku *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Semarang: Kerjasama Pustaka Pelajar, IAIN Walisongo dan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2006, hlm. 1-17.

<sup>136</sup> Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006, hlm. 19.

Konstitusi sebagai landasan sosiologis bangsa Indonesia tentunya harus mampu mengakomodir apa saja yang menjadi kebutuhan masyarakat. Berangkat dari pendapat **Franscois Venter** yang menyatakan bahwa konsep ‘konstitusi’ itu dinamis. Menurut beliau, konstitusi yang final itu tidak ada karena konstitusi suatu negara itu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri.<sup>137</sup> Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 pun menjadi sebuah tuntutan bersama bangsa Indonesia seiring dengan dinamisnya sistem ketatanegaraan agar dapat menyesuaikan secara komprehensif dengan kondisi kekinian dan masa depan.

UUD atau konstitusi pada umumnya merupakan faktor penentu bangunan dan susunan politik, ketatanegaraan dan pemerintahan negara termasuk sistem ekonomi, sosial budaya dalam rangka untuk mewujudkan masyarakat madani Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Tujuan hukum sendiri adalah untuk mengayomi manusia baik secara aktif maupun secara pasif. Secara aktif dimasukkan sebagai upaya untuk menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar. Sedangkan yang dimaksud secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas upaya yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak secara tidak adil. Usaha mewujudkan pengayoman ini termasuk di dalamnya adalah:

1. Mewujudkan ketertiban dan keteraturan;
2. Mewujudkan kedamaian sejati;
3. Mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat;
4. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut tentunya akan menimbulkan situasi tertentu. Apabila hukum itu berlaku efektif maka akan menimbulkan perubahan dan perubahan tersebut dapat dikategorikan sebagai perubahan sosial.

---

<sup>137</sup> Denny Indrayana, *Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2007, hlm. 61.

**Soerjono Soekanto**<sup>138</sup> mengemukakan bahwa dalam setiap proses perubahan senantiasa akan dijumpai faktor-faktor penyebab terjadinya perubahan, baik yang berasal dari dalam masyarakat itu sendiri maupun yang berasal dari luar masyarakat tersebut. Akan tetapi, yang lebih penting adalah identifikasi terhadap faktor-faktor tersebut mungkin mendorong terjadinya perubahan atau bahkan menghalanginya. Beberapa faktor yang mungkin mendorong terjadinya perubahan adalah kontak dengan kebudayaan atau masyarakat lain, sistem pendidikan yang maju, toleransi terhadap perbuatan menyimpang yang positif, sistem stratifikasi yang terbuka, penduduk yang heterogen, ketidakpuasan masyarakat terhadap bidang-bidang kehidupan tertentu, dan orientasi berpikir kepada masa depan. Perubahan sosial atau struktur dari komponen-komponennya menimbulkan daya adaptasi yang lebih besar untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang berasal dari lingkungan fisik organismenya (fungsinya adalah adaptasi, yang mewujudkan diri dalam bentuk teknik-teknik untuk memanfaatkan lingkungan bagi kelangsungan hidup manusia seperti pemanfaatan teknologi dan aktifitas perekonomian).<sup>139</sup> Maka, perubahan yang terkandung dalam pembangunan, ialah perkembangan peranan yang ada semula. Keadaan demikian ini pada gilirannya menimbulkan suatu masalah dalam pembangunan, yaitu bagaimanamengorganisir kembali peranan tersebut sehingga tercipta suatu sistem peranan-peranan yang baru.

Perubahan hukum terjadi apabila dua unsurnya telah bertemu pada satu titik singgung, yaitu keadaan baru yang timbul dan kesadaran akan perlunya perubahan pada masyarakat yang bersangkutan itu sendiri. Menurut **Sinzheimer**: “Syarat-syarat bagi terjadinya perubahan pada hukum itu baru ada, manakala dengan terjadinya perubahan-perubahan (timbulnya hal-hal yang baru) itu timbul emosi-emosi pada pihak-pihak yang terkena, yang dengan demikian akan mengadakan langkah-langkah menghadapi keadaan itu serta menuju kepada bentuk-bentuk kehidupan yang baru.”<sup>140</sup> Biasanya, pihak yang terkena efek dari hukum baru itu mengadakan langkah-langkah menghadapi keadaan itu untuk menuju kepada kehidupan baru yang sesuai dengan kehendak mereka.

---

<sup>138</sup> Soerjono Soekanto, (et.al), Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum, Jakarta: Bina Aksara, 1993, hlm. 17.

<sup>139</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 193.

<sup>140</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Bandung: Angkasa, 1986, hlm. 147.



Tuntutan bagi terjadinya perubahan hukum mulai timbul ketika di antara keadaan, hubungan, dan peristiwa dalam masyarakat dengan pengaturan hukum yang ada. Manakala kesenjangan tersebut telah mencapai tingkatnya yang sedemikian rupa maka tuntutan perubahan hukum semakin mendesak. Ada beberapa kemungkinan untuk menafsirkan apa yang dimaksud dengan perubahan hukum itu, yaitu:

1. Perubahan dalam bentuk pemberian isi konkret terhadap norma yang abstrak karena memang fisik khas hukum untuk memberikan bentuk abstrak umum kepada hal yang diaturnya, sehingga menjadikan pengaturannya bisa bertahan lama.
2. Perubahan peraturannya secara formal. Dalam bentuknya yang demikian, maka perubahan hukum itu merupakan fungsi bekerjanya berbagai faktor perubahan yang membebani hukum dengan berbagai pemintaan.<sup>141</sup>

Perubahan dalam bentuk pertama terjadi karena tuntutan perubahan sosial atau dengan kata lain perubahan hukum tertinggal oleh perubahan sosial. Dalam hal ini, hukum dilihat sebagai alat untuk mempertahankan stabilitas atau alat *social control*. Contohnya dapat dikemukakan hukum warisan kolonial yang tetap diberlakukan ketika Indonesia baru merdeka, dimana dalam pelaksanaannya terjadi beberapa perubahan sesuai dengan perkembangan masyarakat tanpa mengubah ketentuan formalnya. Perubahan ini disebut dengan “perubahan penerapan”. Perubahan dalam bentuk kedua terjadi untuk mengubah struktur sosial atau dengan kata lain perubahan sosial terlambat dari perubahan hukum. Dalam hal ini hukum dapat dilihat sebagai alat untuk mengadakan *social engineering*. *Social engineering* dalam konteks ini sendiri adalah fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial atau sarana rekayasa masyarakat. Hubungan antara perubahan sosial dan sektor hukum tersebut merupakan hubungan interaksi, dalam arti terdapat pengaruh perubahan sosial terhadap perubahan sektor hukum sementara di lain pihak perubahan hukum juga berpengaruh terhadap suatu perubahan sosial sejalan dengan fungsi hukum tersebut.<sup>142</sup> Contohnya ialah ditetapkannya UUD Tahun 1945 setelah Indonesia merdeka

---

<sup>141</sup> Satjipto Rahardjo, Op.Cit., hlm. 57.

<sup>142</sup> Munir Fuady, Sosiologi Hukum Kontemporer “Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat”, Jakarta: Kencana, 2011, hlm. 61.

yang mengubah secara fundamental kehidupan dan struktur masyarakat Indonesia. Perubahan hukum dilihat sebagai *social engineering* ini disebut “pembaharuan hukum”, baik perubahan hukum sebagai alat *social control* maupun sebagai *social engineering*, terjadi dimanapun termasuk di Indonesia. Terjadinya kedua bentuk perubahan itu, melalui suatu proses yang memakan waktu sesuai dengan dinamika masyarakat yang menuntutnya.<sup>143</sup>

UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan bagian dari konstitusi bangsa Indonesia sendiri adalah dasar bangunan dan susunan negara beserta segala kelembagaan dan seluk beluk kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, maka segala perubahan itu sudah semestinya dilakukan dengan penuh kehati-hatian, ketelitian dan kearifan. Untuk itu perlu disusun langkah sistematis, baik yang bersifat konseptual maupun operasional.

UUD NRI Tahun 1945 sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara dalam mengatur politik Indonesia, hingga saat ini dirasa belum dapat mengakomodir aspirasi masyarakat, bahkan melalui sistem demokrasi perwakilan yang kini dianut oleh Indonesia. Demokrasi merupakan pemahaman ataupun teori pemerintahan yang berbasis kedaulatan rakyat. Telaah tentang tarik-menarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi, karena dua alasan.<sup>144</sup> *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental, hal itu ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950an yang mengumpulkan lebih dari 100 Sarjana Barat dan Timur. Tetapi di tiap-tiap negara itu, demokrasi dilaksanakan dengan cara-cara yang berbeda yaitu dalam hal pemberian porsi peranan kepada negara dan masyarakat kendati sama-sama mengaku sebagai negara demokrasi. *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda sehingga menimbulkan implikasi yang berbeda pula pada tiap-tiap negara.

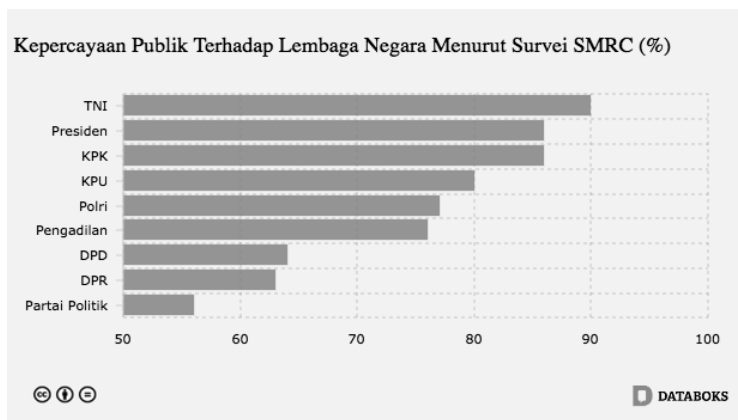
---

<sup>143</sup> Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Jakarta: Yayasan Penerbit UI, 1975, hlm. 146.

<sup>144</sup> Moh. Mahfud MD, Demokrasi dan Hukum di Negara Republik Indonesia, Yogyakarta: Diklat Pelengkap Bahan Kuliah. Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1989, hlm. 4.

Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan (*indirect democracy*), yakni dimana kelompok masyarakat memilih wakilnya untuk maju ke kursi parlemen. Wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang semakin besar, telah ‘memaksa’ warga menyalurkan pendapat dan keinginannya melalui sebuah lembaga yang beranggotakan orang-orang yang mereka pilih. Dalam konsep demokrasi perwakilan ini warga dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang mewakili disebut wakil dan kelompok yang diwakili disebut sebagai terwakil. Para wakil merupakan kelompok orang yang mempunyai kemampuan serta kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama terwakil yang jumlahnya lebih besar. Namun, pada faktanya berdasarkan survei yang dilakukan oleh Saiful Mujani *Research & Consulting* (SMRC) pada Mei 2017, DPR merupakan lembaga yang memperoleh suara terendah dari bawah setelah partai politik. Hal ini tentunya cukup aneh mengingat bahwa DPR adalah wakil rakyat, namun rakyat tidak mempercayai rakyatnya sendiri.

**Gambar 3. Diagram Kepercayaan Publik terhadap Lembaga Negara Menurut Survei SMRC**



**Sumber:** <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/06/09/smrc-tni-presiden-dan-kpk-lembaga-palingg-dipercaya-publik>

Perubahan proses politik pemilu pun terasa diperlukan dalam rangka masyarakat dapat memilih wakil-wakil yang tepat dalam menyampaikan aspirasinya dalam pembuatan kebijakan di lembaga legislatif. Selain dalam pengambilan proses kebijakan, proses politik pemilu pun berpengaruh dengan penegasan sistem presidensial.

Pasca perubahan, UUD NRI Tahun 1945 mengalami berbagai komplikasi dalam sistem politik Indonesia secara nasional. Demokratisasi mengantarkan bangsa Indonesia beralih sistem pemerintahan, yaitu dari sistem parlementer menuju sistem presidensial. Pemilu sebagai proses demokrasi terhadap kepemimpinan pemerintah yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara. Sistem pemerintahan melalui konsensus dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat mempunyai implikasi terhadap peningkatan efektifitas dan stabilitas negara. Yang menjadi problematika saat ini adalah sistem pemilu dengan sistem partai politik saat ini kurang efektif dalam pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan secara terpisah antara pemilihan presiden (pilpres) dan pemilihan legislatif (pileg), sehingga menimbulkan berbagai kompleksitas problematika dalam pemerintahan (pemerintah pusat dan daerah).

Secara hierarki, sistem presidensial kurang relevan dengan sistem pemilu yang terpisah antara pemilu nasional (pileg dan pilpres) dengan sistem multipartai. Realitas politik dengan sistem yang dianut saat ini menimbulkan berbagai konflik antar konstituen, ongkos politik yang sangat tinggi bagi pemerintah maupun kandidat (calon), menguatnya *money politics* yang sulit dihindari sebagai dampak suara terbanyak, pengaruh negatif terhadap psikologi kandidat ketika kalah ataupun menang dalam pertarungan politik, adanya koalisi yang tidak “sehat” dalam pelaksanaan pemerintahan karena berbagai kepentingan ideologi politik dan individu, serta problematika dalam kebijakan-kebijakan pemerintah. Korelasi antara sistem pemilu dengan penyederhanaan sistem multipartai merupakan solusi alternatif dibalik pengintegrasian kebijakan pusat dan daerah dalam rangka penguatan kembali sistem presidensial dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang menyeluruh.

Hukum dasar Indonesia sebagai sumber ketatanegaraan yang sejalan dengan dinamika perkembangan kehidupan masyarakat membawa tuntutan untuk selalu menuju dalam tahap penyempurnaan mengenai kewenangan lembaga negara. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 pun diperlukan untuk mengakomodir tuntutan masyarakat yang bergulir akibat belum sempurnanya sistem ketatanegaraan serta memulihkan kembali arah kebijakan bangsa yang mulai meredup akibat tidak terintegrasinya hubungan pusat dengan daerah serta perubahan kebijakan pemerintahan akibat pergantian kekuasaan. Oleh sebab itu,

konstitusi yang dinamis dan mengatur secara komprehensif diperlukan guna mewujudkan dinamika perkembangan masyarakat agar sesuai dengan kondisi masa kini dan masa depan.

### C. Landasan Yuridis

Hukum sebagai pengaturan perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan dikatakan sah bukan hanya dalam keputusan (peraturan-peraturan yang dirumuskan) melainkan juga dalam pelaksanaannya sesuai dengan hukum harus sesuai dengan hukum kodrati.<sup>145</sup> Landasan yuridis merupakan pertimbangan yang menjadi alasan dalam pembentukan peraturan guna mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan peraturan yang telah ada sebelumnya untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi Indonesia menduduki kedudukan sebagai hirarki tertinggi dalam pembentuk peraturan perundang-undangan. Menurut **F.J. Stahl** yang merumuskan hasil dari Konferensi *International Commission of Jurists* di Bangkok disebutkan bahwa ciri-ciri negara hukum adalah sebagai berikut :<sup>146</sup>

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh atashak-hak yang dijamin (*due process of law*)
2. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilu yang bebas
4. Adanya kebebasan menyatakan pendapat
5. Adanya kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi
6. Adanya pendidikan kewarganegaraan

Istilah negara hukum di Indonesia dapat ditemukan dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang menggambarkan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Penjelasan tersebut merupakan gambaran sistem pemerintahan negara Indonesia. Indonesia sebagai negara

---

<sup>145</sup> Dahlan Thalib, (et.al) Teori dan Hukum Konstitusi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999, hlm.76.

<sup>146</sup> Ftakhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm.1.

hukum yang menganut berbagai norma yang muncul untuk mengontrol perbuatan-perbuatan masyarakat, diantaranya norma hukum. Dengan kata lain, hukum harus sesuai dengan ideologi bangsa sekaligus sebagai pengayom rakyat.<sup>147</sup> Menurut **Hans Kelsen** dalam *Stufenbau Theory* atau teori sistem hukum dikatakan bahwa setiap norma hukum yang lebih tinggi adalah sumber dari norma hukum yang lebih rendah. Setiap norma dasar adalah sumber dari norma hukum lainnya yang pembentukannya diatur oleh norma hukum tersebut, dalam menentukan prosedur pembentukan dan isi dari norma yang akan dibentuk. Secara yuridis, Pancasila menjadi cita hukum yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hierarkinya.<sup>148</sup> Hal ini sebagai penerapan dari Pasal 4 ayat (1) TAP MPR-RI No. III/MPR/2000 : “ Sesuai dengan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.” Dengan demikian, konstitusi adalah sumber dari undang-undang yang dibentuk atas dasar konstitusi tersebut. Sehingga melihat Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi :

1. Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD
3. Negara Indonesia adalah negara hukum.

Fungsi dasar konstitusi ialah mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara. Sebagaimana yang diungkapkan oleh **Prof. Bagir Manan** bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara.<sup>149</sup> Dokumen Piagam Jakarta (yang secara *mutatis mutandis* dikenal sebagai Pembukaan UUD NRI Tahun 1945) menjadi bukti bahwa cikal bakal masyarakat Indonesia telah memiliki cita-cita kolektif, bahkan sebelum negara yang diidamkan terlahir. Maka, sudah sepantasnya konstitusi Indonesia benar-benar memenuhi seluruh aspek-aspek dalam

---

<sup>147</sup> A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990, hlm. 113.

<sup>148</sup> Candra Irawan, “Pancasila Sebagai Landasan Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Bengkoelen Justice*, Vol. 1 No. 2, November 2011, hlm. 15-16.

<sup>149</sup> A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Jogjakarta : Pustaka Pelajar, 2001, hal.10.

kehidupan masyarakat guna mencapai tujuan dari negara. Hal tersebut kembali dipertegas oleh **Hardjono** yang mengatakan, bagaimanapun sempurnanya sebuah konstitusi, pada suatu saat tertentu akan mengalami perubahan, karena sebuah konstitusi tetap harus mengikuti perkembangan zaman. Perubahan konstitusi memiliki batasan tertentu sesuai tujuan dan alasan perubahan serta tata cara perubahan konstitusi berdasarkan hukum perundang-undangan yang berlaku.<sup>150</sup>

Konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Tujuan dibuatnya konstitusi adalah untuk mengatur jalannya kekuasaan dengan jalan membatasinya melalui aturan untuk menghindari terjadinya kesewenangan yang dilakukan penguasa terhadap rakyatnya serta memberikan arahan kepada penguasa untuk mewujudkan tujuan Negara. Jadi, pada hakikatnya konstitusi Indonesia bertujuan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara dengan berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.<sup>151</sup> Pada sila ke -4 (empat) yang berbunyi : *Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan dan Perwakilan* mengandung nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat dengan cara musyawarah mufakat melalui lembaga-lembaga perwakilan yang merupakan perwujudan dari demokrasi. Pada bagian akhir setiap undang-undang dasar biasanya dimuat ketentuan tentang cara perubahan undang-undang dasar. Ketentuan ini penting karena masyarakat selalu berubah sedangkan hukum merupakan pelayan bagi masyarakatnya. Meskipun ketika dibuat konstitusi itu dimaksudkan untuk berlaku selamanya namun di dalamnya tetap harus dimuat adanya ketentuan tentang cara perubahan yang membuka kemungkinan bagi dilakukannya perubahan itu.<sup>152</sup>

Sebagaimana dikemukakan oleh **K.C.Wheare** dalam bukunya *Modern Constitutions*, konstitusi dapat diubah dan berubah melalui empat kemungkinan .<sup>153</sup>

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*)

---

<sup>150</sup> Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 43.

<sup>151</sup> A. Himmawan Utomo, *Konstitusi, Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm 13.

<sup>152</sup> Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001, hlm. 140.

<sup>153</sup> Wheare Kenneth C., *Modern Constitutions*, London : Oxford University Press, 1975, hlm.67-136.

2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amendment*)
3. Penafsiran secara hukum (*Judicial interpretation*) dan
4. Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).

Berdasarkan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 mengenai amandemen atau pembaharuan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan dengan formal amandemen. UUD NRI Tahun 1945 perlu diamandemen atau diperbaharui apabila dianggap tidak sesuai lagi dengan kondisi atau perubahan jaman. Perkembangan ketatanegaraan dapat dilakukan melalui perubahan konstitusi. Pembaharuan konstitusi yang formal amandemen dapat dilakukan dengan 4 (empat) kemungkinan, yaitu :<sup>154</sup>

1. Konstitusi atau UUD dapat diubah oleh badan yang diberi wewenang untuk itu baik melalui prosedur khusus, maupun prosedur biasa;
2. Konstitusi dapat diubah oleh sebuah badan khusus, yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi;
3. UUD dapat diubah oleh sejumlah negara bagian dengan prosedur khusus;
4. UUD dapat diubah dalam suatu referendum.

Pembaharuan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan melalui prosedur khusus oleh badan khusus yang diberi kewenangan oleh konstitusi, yaitu MPR. Dalam pembentukan atau perubahan konstitusi berdasarkan Pasal (37) UUD NRI Tahun 1945, perlu adanya penerapan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman negara yang menjadi ciri khas konstitusional negara. Menurut **Sam Brooke** prinsip-prinsip tersebut merupakan *immutable principles* yang secara umum didefinisikan sebagai prinsip atau konsep yang menetapkan pembatasan-pembatasan substantif proses-proses politik dalam kaitan dengan pembentukan atau perubahan konstitusi.<sup>155</sup> Selain memperhatikan Pasal 37 UUD NRI tahun 1945 dalam mengubah UUD NRI Tahun 1945 perlu memperhatikan lima prinsip dasar

---

<sup>154</sup> Sri Soemantri M., Telaah Akademis Mengenai Bentuk, Prosedur, Mekanisme dan Sistem Perubahan UUD 1945, Makalah dalam Seminar Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN – Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 9-10 Oktober 2001, hlm. 2.

<sup>155</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Memahami Konstitusi : Makna Dan Aktualisasi, Cetakan ke-2, Depok : PT Rajagrafindo Persada, 2015, hlm. Xiii.



kesepakatan MPR yang dahulu ditetapkan ketika mengubah UUD 1945 dan sampai saat ini masih diberlakukan. Kelima prinsip itu yakni :<sup>156</sup>

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945
2. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan (NKRI)
3. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial
4. Meniadakan penjelasan UUD 1945 dan memasukkan hal-hal normatif pada penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
5. Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara addendum

Tujuan utama diadakannya amandemen tak lain adalah untuk kepentingan rakyat. Untuk menggapai tujuan negara yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945, maka dibutuhkan juga peran rakyat dalam merealisasikannya. Dalam pembahasan yang sama **Drs. Josef Riwu Kaho, MPA** mengemukakan ada beberapa pengertian mengenai partisipasi masyarakat menurut **Bintoro Tjokoramidjojo**, pembangunan yang meliputi segala segi kehidupan, politik, ekonomi, dan sosial budaya itu baru akan berhasil apabila merupakan kegiatan yang melibatkan partisipasi dari seluruh rakyat di dalam suatu negara.<sup>157</sup>

Konstitusi kita memang menganut prinsip demokrasi (kedaulatan rakyat) sekaligus nomokrasi (kedaulatan hukum) seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pembaharuan atau amandemen UUD NRI Tahun 1945 dilandaskan dengan asas demokrasi sebagai perwujudan Indonesia sebagai negara demokrasi sesuai dengan Pasal 28I ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Maka, demokrasi oleh partisipasi rakyat diperlukan dalam berbagai hal sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Josef R. Kaho.<sup>158</sup> Berbagai bentuk partisipasi yang berbentuk voice, akses, maupun kontrol tersebut tersebar dalam berbagai tahapan dalam partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat, yakni partisipasi dalam tahapan pembuatan kebijakan (*Legislator*), partisipasi dalam tahap pelaksanaan kebijakan (*Eksekutor*), dan partisipasi dalam tahap pengawasan atas sebuah

---

<sup>156</sup>M. Dimiyati Hartono, *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-44.

<sup>157</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Rajawali Press: Jakarta, 2002, hlm. 113.

<sup>158</sup> Josef Riwu Kaho, *Ibid*.

kebijakan (*Yudikator*), dan partisipasi dalam *social control* (Pers, Media Sosial, Kritik). Diharapkan melalui partisipasi rakyat tersebut terbentuk sebuah demokrasi yang diimpikan sejak zaman merdeka.

Menurut **M. Mahfud MD**, bahwa demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik bahkan mungkin menimbulkan anarkhi, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadikan hukum yang statis dan represif.<sup>159</sup> Demokrasi merupakan penyerahan kepada hukum untuk menyelesaikan berbagai hal mengenai demokrasi dan hak-hak rakyat. Hukum menjalankan demokrasi tersebut diantaranya melalui politik. Menurut **Soedarto**, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>160</sup> Politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Infrastruktur politik dianggap sebagai salah satu unsur yang signifikan terhadap tegaknya demokrasi.

Partai politik merupakan struktur kelembagaan politik yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama yaitu memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dalam mewujudkan kebijakan-kebijakannya.<sup>161</sup> Menciptakan dan menegakkan demokrasi dalam tata kehidupan kenegaraan dan pemerintahan, partai politik seperti dikatakan oleh **Miriam Budiardjo**, mengemban beberapa fungsi :

1. Sebagai sarana komunikasi politik;
2. Sebagai sarana sosialisasi politik;
3. Sebagai sarana rekrutmen kader;

---

<sup>159</sup> Mahfud. MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm.1.

<sup>160</sup> Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru, 1983, hlm.20.

<sup>161</sup> *Miriam Budiardjo*, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm.160.

#### 4. Sebagai sarana pengatur konflik.

Keempat fungsi partai politik tersebut merupakan pengejawantahan dari nilai-nilai demokrasi yaitu adanya partisipasi kontrol rakyat melalui partai politik terhadap kehidupan kenegaraan dan pemerintahan serta dan adanya pelatihan penyelesaian konflik secara damai (*conflict resolution*). Untuk mengukur konfigurasi politik dalam setiap produk hukum, apakah demokratis atau otoriter, dapat dilihat melalui tiga pilar demokrasi yaitu : peranan partai politik dan DPR, peranan lembaga eksekutif, dan kebebasan pers.<sup>162</sup> Maka untuk menerapkan tiga pilar demokrasi tersebut, diperlukan dasar hukum mengenai partai politik. Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar hukum bagi setiap warga negara yang ingin membentuk sebuah partai politik dengan mewujudkan tujuan pembentukan partai politik dan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang.<sup>163</sup> Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, tujuan dari partai politik adalah untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 28E ayat (3) Setiap orang berhak atas kebebasan mengeluarkan pendapat menjadi dasar hukum bagi kebebasan pers dan rakyat dalam menyampaikan aspirasinya. Meskipun telah dijamin didalam konstitusi, hak kebebasan dalam menyampaikan aspirasi belum dapat terwujud dan terlaksana sebagaimana mestinya. Dengan dibentuknya Undang-Undang No. 40 tahun 1998 tentang Pers seharusnya kebebasan pers sudah terjamin dengan baik sesuai dengan UUD. Namun kebebasan pers ini tampaknya belum memberikan jaminan kepada pers untuk bebas mengeluarkan pendapatnya. Padahal, kritik dan saran dari rakyat merupakan salah satu *sosial control* dari rakyat untuk pelaksanaan pemerintahan. Melalui pers, maka rakyat dapat mengetahui kinerja pemerintahnya, serta dari pers juga pemerintah memberikan pertanggungjawabannya sebagai konsekuensi demokrasi perwakilan yang dianut oleh Indonesia. Namun, perilaku pers terkadang dianggap telah menyalahi hak asasi dari pemerintah. Tak hanya dalam menyampaikan suara atau

---

<sup>162</sup> Mahfud MD, Politik Hukum Indonesia, Jakarta: LP3ES, 1998, hlm.26.

<sup>163</sup> Pasal 1 dan 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Partai Politik.

kebebasan pers, pelanggaran HAM juga telah dilakukan didalam hak politik rakyat. Secara tegas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (UDHR) telah menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk berpartisipasi dalam urusan pemerintahannya, baik dengan cara dipilih maupun memilih wakil-wakilnya melalui Pemilihan Umum yang jujur dan adil.<sup>164</sup> Terdapat pembatasan yang diberikan kepada pers terkait dengan pelaksanaan pemerintah. Pembatasan yang dibentuk oleh negara tak lain karena pada Pasal 28J ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai kebebasan dalam hak asasi manusia dengan menghormati hak asasi manusia orang lain. Pasal ini menjelaskan bahwa bukan semata-mata karena beralaskan hak asasi manusia setiap orang bebas melakukan kehendaknya. Pasal 28J menjadi tameng pelindung bagi oranglain termasuk pemerintah agar hak-haknya tidak disalahi. Sebagai suatu pengakuan terhadap hak asasi manusia, pemerintah menyetujui Konvensi *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) oleh PBB pada tanggal 10 Desember 1948 disahkan UU No. 2 Tahun 2011 Tentang HAM.

Dalam hak berpolitik rakyat memiliki dua hak,yaitu hak dipilih dan hak memilih. Dengan hak dipilih, rakyat di perbolehkan mencalonkan jadi anggota legislatif maupun eksekutif. Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden adalah Partai Politik, sedangkan DPD adalah perseorangan. Sangat jelas bahwa pasal ini mengartikan bahwa yang berhak mencalonkan anggota legistalif dan eksekutif harus berasal dari partai politik dan DPD adalah badan yang bersifat independen yang tidak ada campur tangan partai politik dalam pencalonan anggota DPD. Indonesia yang menganut Sistem Presindensial Multipartai menyebabkan pasal ini cukup kuat memberikan kesempatan bagi setiap partai yang ada untuk mengajukan calon presiden yang mereka inginkan. Namun nyatanya tidak, pembatasan yang diberikan oleh UUD yang dimana pasal ini terdapat ayat yang menegaskan bahwa persyaratan calon presiden diatur lebih lanjut di perundang-undangan, yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang mengatur bahwa partai yang dapat mengajukan calon presiden adalah mereka yang memenuhi ambang batas yang ditentukan. Dalam undang-undang ini diatur, partai politik yang memungkinkan untuk mengusungkan calon presidennya adalah partai yang

---

<sup>164</sup> Pasal 43 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asai Manusia.

memenuhi ambang batas. Dalam sistem kepartaian Indonesia, terdapat empat golongan partai politik : 1. Partai politik yang terdaftar di Depkumham; 2, partai politik peserta pemilihan umum; 3. Partai politik di parlemen; 4. Partai politik lolos *Electoral threshold*; 5. Partai politik lolos *parlementary threshold*. Maka berdasarkan UU pemilu, yang dapat mencalonkan presidennya adalah partai yang di parlemen dan lolos *parlementary threshold*.

**Tabel. 5 Perkembangan Partai Politik dalam Pemilihan umum dan Parlemen Sejak Pemilihan Umum Multipartai Pasca Reformasi.**

Kategori	Pemilihan Umum			
	1999	2004	2009	2014
Terdaftar di Depkumham	148	112	79	74
Peserta Pemilihan umum	48	24	38 + 6 PLA*)	12 + 3 PLA*)
Partai di Parlemen (DPRRI)	21	17	9	10
Lolos <i>Electoral Threshold</i>	-	7	-	-
Lolos <i>Parliament Threshold</i>	-	-	9	10

Ket:

\*) PLA = Partai Lokal Aceh

Keadaan multipartai Indonesia yang ekstrim ini menyebabkan kendala-kendala yang timbul dalam pemerintahan, sahingga dibutuhkan sebuah penyerdahanaan partai. **Hadar Gumay** mengatakan setidaknya ada 5 (lima) jalan yang pernah ditempuh untuk menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia pasca reformasi: <sup>165</sup>

1. Memperberat syarat pendirian partai
2. Memperberat syarat parpol memperoleh badan hukum
3. Memperberat syarat parpol untuk ikut Pemilihan umum

<sup>165</sup> Hadar Gumay, (et.al) Laporan Kajian UU Pemilihan umum, Sebuah Reko-mendasi terhadap Revisi UU Nomor 10/2008 tentang Pemilihan umum Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupate/Kota dan DPD , Jakarta: Cetro, 2011, hlm. 25.

Menerapkan ambang batas bagi parpol untuk dapat mengikuti Pemilihan umum berikutnya (*electoral threshold*)

4. Menerapkan ambang batas bagi parpol untuk dapat mengirimkan wakilnya di parlemen (*parliament threshold*).

Penyerdehanaan partai ini bukan bermaksud untuk menyalahi pengertian dari multipartai itu sendiri, namun untuk mengurangi partai-partai di Indoensia dengan diharapkannya partai yang memiliki ideologi yang tidak jauh berbeda melakukan penggabungan partai. Maka, dari itu, dengan pelbagai sejarah politik pemerintahan di Indonesia, sudah seharusnya menemukan kembali jati diri pemerintahannya dengan tujuan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sesuai dengan cita luhur yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945. Negara harus terlibat aktif dalam menata sistem perekonomian melalui pelbagai instrumen hukum, mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Peraturan/Keputusan Menteri, Peraturan/Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota, agar tercapai tujuan nasional yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Negara tidak boleh berdiam diri, negara harus aktif dan bertanggung jawab untuk menciptakan kemajuan ekonomi dan memastikan secara faktual bahwa keadilan terwujudkan sistem perekonomian nasional.

#### **D. Landasan Politis**

Sejarah ketatanegaraan di Indonesia mengalami perkembangan sejak berdirinya Negara Republik Indonesia. Demikian pula halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dipengaruhi oleh arah kebijakan politik dari pembentuk norma dasar 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. Selanjutnya, **Herman Heller** membagi pengertian konstitusi menjadi tiga:<sup>166</sup>

1. Konstitusi Sebagai Pengertian Sosial Politik

---

<sup>166</sup> Bintan Raden Saragih, *Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia*, Bandung: CV. Utomo, 2006, hlm. 3.

Pada pengertian yang pertama ini konstitusi belum merupakan pengertian hukum, ia baru mencerminkan keadaan sosial politik suatu bangsa itu sendiri. Di sini pengertian hukum adalah sekunder, yang primer adalah bangunan-bangunan masyarakat atau *political decision*.

2. Konstitusi Sebagai Pengertian Hukum (*rechtsfervassung*)

Pada pengertian kedua ini, keputusan-keputusan masyarakat tadi dijadikan suatu perumusan yang normatif, yang kemudian harus berlaku (*gehoren*). 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 ketiga ini adalah suatu peraturan hukum yang tertulis. Dengan demikian undang-undang dasar adalah salah satu bagian dari konstitusi.

Selanjutnya, **F. Lassalle** dalam bukunya *Uber Verfassungswesen*, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:<sup>167</sup>

1. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische atau polotische begrip*). Konstitusi adalah sintesis faktor-faktor kekuatan nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi, konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut diantaranya: raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik, dan lain-lain; itulah yang sesungguhnya konstitusi.
2. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Dari pengertian yuridis, Lassalle menyamakan konstitusi dengan UUD, sebagai naskah (dalam arti berbentuk tertulis) yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan. Pendapat **James Bryce** sebagaimana dikutip **C.F. Strong** dalam bukunya: *Modern Political Constitutions* menyatakan konstitusi adalah "A frame of political society, organised through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights."<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Miriam Budiarmo, Op.cit, hlm. 10

<sup>168</sup> Miriam Budiarmo, Ibid, hlm.11.

Pengertian konstitusi merupakan kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, yang menetapkan pengaturan pendirian negara beserta fungsi dari alat-alat perlengkapan negara dan hak-hak yang telah ditetapkan. Kemudian C. F. Strong menambahkan pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut “Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.”<sup>169</sup> Secara etimologi, kata amandemen berasal dari bahasa Inggris, *to amend* yang berarti, *to make better, to remove the faults*. Kata amandemen berarti, *a change for better, a correction of errors faults, etc, a revision or addition proporsed or made in a bill, law, constitution, etc.*<sup>170</sup>

Adapun yang disebut amandemen menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah seperti yang tercantum dalam Pasal 37, yaitu mengubah pasal yang terdapat dalam batang tubuh UUD NRI 1945. Mengubah ini memiliki beberapa kategori arti, yaitu selain yang sudah dinyatakan dalam penjelasan tersebut di atas, secara *logic*-hukum juga mengandung kategori lain. Secara keseluruhan dapat diinventarisasi beberapa kategori arti amandemen berikut ini:<sup>171</sup>

1. Membuat, yang artinya mencipta pasal baru;
2. Mengubah, yang artinya mengganti suatu pasal tertentu;
3. Mencabut, yang artinya menyatakan suatu pasal tidak berlaku, tanpa menggantinya dengan pasal baru;
4. Memberi interpretasi baru pada suatu pasal.

Di sini amandemen diartikan sebagai perubahan kalimat, penyisipan kata, pencabutan pasal, dan penambahan pasal baru serta tidak harus dibuatkan satu amandemen untuk setiap pasal yang akan diubah melainkan bersikap kumulatif. Secara resmi istilah yang dipakai di Indonesia adalah “perubahan”. Jika UUD NRI Tahun 1945 yang diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, sebagai Undang Undang Dasar sementara yang menurut istilah Bung Karno sendiri merupakan ‘*revolutie-grondwet*’ atau Undang-Undang Dasar Kilat, yang memang harus diganti dengan

---

<sup>169</sup> Miriam Budiarmo, Op.Cit., hlm. 12.

<sup>170</sup> Abdulkadir Besar, Perubahan UUD 1945 tanpa Paradigma: Amandemen bukan, Konstitusi-baru setengah hati, Jakarta: Pusat Studi Universitas Pancasila, 2002, hlm. 13.

<sup>171</sup> Abdulkadir Besar, Ibid, hlm. 13.



yang baru apabila negara merdeka sudah berdiri dan keadaan sudah memungkinkan untuk adanya Undang-undang Dasar yang bersifat tetap. Untuk itu kemudian apakah tidak lebih baik jika membuat UUD baru yang lebih sesuai dengan keadaan dan cita-cita bangsa kita. Hal ini menjadi permasalahan bagaimanakah perubahan yang seharusnya dilakukan dan apa saja yang perlu diubah.

Terdapat dua pandangan terkait amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945, *pertama*, apakah amandemen meliputi juga perubahan pada seluruh UUD NRI Tahun 1945 termasuk didalamnya Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan. Mengenai hal ini ada paham mengenai kedudukan dan fungsi *Preamble* (Pembukaan). Ataukah yang *kedua*, Pembukaan tidak dapat diamandemen (diubah), hal ini merupakan bagian yang mencangkup secara keseluruhan dengan UUD NRI 1945 dan yang memberi kualitas pada UUD NRI 1945, ada persoalan filosofi negara dan nilai-nilai yang terkandung dalam penyelenggaraan negara.

Kemudian **Biljana Kostadinov** mengatakan bahwa identitas konstitusi memiliki dua macam konsep. *Pertama*, identitas konstitusi berkaitan dengan identitas nasional suatu negara merupakan suatu konsep yang bersifat psikologis dan sosiologis karena berkaitan dengan nilai-nilai kolektif yang menyatukan suatu bangsa atau negara, yang kemudian diciptakan atau diperkuat oleh konstitusi. *Kedua*, konsep identitas konstitusi yang bersifat legal dan merupakan prinsip-prinsip konstitusi atau ketatanegaraan yang bersifat pokok karena bukan menentukan mengenai identitas bangsa atau budaya melainkan konstitusi itu sendiri. Dari pendapat Kostadinov di atas apabila dielaborasi dengan konteks Indonesia maka dapat dikatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 tidak dapat diubah. Hal ini disebabkan karena Pembukaan UUD 1945 merupakan identitas konstitusi dalam konsep yang pertama yakni sebagai identitas nasional karena substansinya berisi pernyataan kemerdekaan Indonesia yang mengandung nilai-nilai kolektif yang menyatukan suatu bangsa dan negara. Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan prinsip dasar dari UUD 1945 yang menentukan struktur UUD 1945 terbentuk, sehingga apabila diubah dianggap sama dengan mengganti UUD 1945 menjadi konstitusi baru.<sup>172</sup> Mengubah dua macam konsep

---

<sup>172</sup> Biljana Konstadinov, "Constitutional Identity", *Iustinianus Erimus Law Review*, Vol, 3:1, 2012, hlm. 10

tersebut sama saja dengan mengubah prinsip-prinsip dsar dari sebuah konstitusi yang berarti sama dengan menggantinya menjadi konstitusi yang berbeda (bahkan mengubahnya menjadi negara yang berbeda).<sup>173</sup>

Dengan demikian amandemen hanya dapat dilakukan pada batang tubuhnya, penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemerintah penyelenggara negara ada pada batang tubuhnya yaitu pasal-pasal yang terdapat pada UUD NRI 1945 bukan pada Pembukaan UUD NRI 1945 karena hal tersebut dirasakan tidak perlu, penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintah ada pada batang tubuh UUD NRI 1945 dalam menerapkan peraturan-peraturan hukumnya. Sehingga perlu ada paradigma perubahan UUD NRI 1945 yang dapat menjamin stabilitas pemerintahan dan memajukan kesejahteraan rakyat. Seperti kita ketahui bahwa didalam Pembukaan UUD NRI 1945 terdapat cita-cita hukum dan dasar filosofi Negara Indonesia, sehingga dirasakan tidak perlu untuk mengubah Pembukaan UUD NRI 1945, tetapi perubahan hanya dapat terjadi pada batang tubuh UUD. Praktik ketatanegaraan di Indonesia saat ini mengalami ketidakstabilan sehingga perlu untuk dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagai bentuk perbaikan wewenang para penyelenggara negara yang diatur pada batang tubuhnya.

Perubahan konstitusi harus sesuai dengan perubahan kebutuhan di masyarakat sehingga tercipta sebuah landasan yang menghasilkan sistem stabilitas pemerintahan dan memajukan kesejahteraan rakyat. Adapaun hal-hal yang dimaksud antara lain:

1. Mengembalikan hak atas kedaulatan kepada rakyat dengan cara melaksanakan pemilihan sistem proporsional untuk pemilihan anggota DPR dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pemilihan secara langsung.
2. Mempertahankan sistem bikameral dalam pembuatan Undang-undang. Sistem bikameral akan lebih memberikan legitimasi produk perundang-undangan nasional dimasyarakat lokal, karena DPD diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan publik, dan masyarakat (lokal) akan tetap diperhatikan.

---

<sup>173</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Edisi Kedua, Bandung: PT Alumni, 2006, hlm. 182.

3. Memperkuat *check and balances* antar lembaga maupun antara lembaga dan rakyatnya.
4. Menata kembali sistem peradilan untuk memulihkan kepercayaan pencari keadilan, terutama salah satunya mengenai sengketa pemutusan hasil pilkada.
5. Memberikan jaminan perlindungan hak-hak asasi melalui lembaga peradilan.

Selain pembahasan terkait bagian mana yang perlu diamandemen, perlu juga membahas mengenai aspek politik hukum materiil. Hukum merupakan produk politik, maka karakter produk hukum berubah jika konfigurasi politik yang melahirkannya berubah.<sup>174</sup> **Bagir Manan** mengartikan istilah politik perundang-undangan secara sederhana yaitu sebagai kebijaksanaan mengenai penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri diartikan sebagai tindakan melahirkan suatu peraturan perundang-undangan.<sup>175</sup> **Abdul Wahid Masru** mengartikan politik peraturan perundang-undangan sebagai kebijakan yang diterjemahkan menjadi tindakan pemerintahan/negara dalam membentuk peraturan perundang-undangan sejak tahap perencanaan sampai dengan penegakannya (implementasinya).<sup>176</sup> Berdasarkan hal tersebut, politik hukum merupakan pemikiran yang menjadi dasar pembenaran dari pemerintah dalam menetapkan hukum yang berlaku mengenai cara dan sarana dalam membentuk negara sesuai dengan Undang-Undang Dasar, yang berarti bahwa dasar hukum digunakan dalam menetapkan hukum yang berlaku dan tujuan dari negara dalam menetapkan hukum yang berlaku. Pembahasan akan ditekankan pada ruang lingkup politik hukum materiil terhadap amandemen UUD NRI Tahun 1945.

Dengan adanya amandemen tersebut menunjukkan bahwa stabilitas dan dinamika dari negara juga terkandung nilai-nilai yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia dalam menetapkan peraturan yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai universal dalam Pembukaan UUD. Kebijakan pemerintah terkait kegiatan demokrasi dirasa penting dalam memberikan gambaran terkait tujuan dan batasan-batasan langkah yang akan diambil oleh pemerintah

---

<sup>174</sup> Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 373.

<sup>175</sup> Bagir Manan, "*Politik Perundang-undangan*", Jakarta, Mei 1994.

<sup>176</sup> Abdul Wahid Masru, "*Politik Hukum dan Perundang-undangan*", Makalah, Jakarta, 2004.

guna mewujudkan demokrasi perwakilan yang efektif dan efisien dalam aspek-aspek bernegara.



## BAB IV PEMBAHASAN

### A. Penegasan Independensi Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga perwakilan yang menggantikan utusan daerah dan golongan di MPR (Majelis Perwakilan Rakyat) melalui amandemen ketiga (2001) yang kemudian disempurnakan dalam amandemen keempat (2002) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Sri Sumantri Martosoewignjo dan **Mochamad Isnaeni Ramadhan** menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak lepas dari dua hal, yaitu:<sup>177</sup> *Pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi MPR digantikan oleh DPD. *Kedua*, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme.

Lahirnya DPD dalam ketatanegaraan Indonesia digagas untuk meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integrasi bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kehadiran DPD tidak dapat dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia. Dengan terbentuknya DPD, kepentingan-kepentingan daerah dapat terakomodasi.<sup>178</sup> Sehingga dapat dikatakan bahwa DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.

Utusan golongan sendiri kemudian dihapus karena penentuan utusan golongan dianggap menyulitkan demokrasi (Lukman Hakim Saifuddin dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan)<sup>179</sup> serta utusan golongan dianggap sudah dapat disalurkan dan diwadahi

---

<sup>177</sup> Muchammad Ali Safa'at, Parlemen Bikameral, Malang: UB Press, 2010, hlm. 95.

<sup>178</sup> Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional, Jakarta: Total Media, 2010, hlm. 157.

<sup>179</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Keempat Jilid 1 A: Risalah Rapat Komisi A Ke-1 s/d Ke-3 Tanggal 4 s/d 6 November 2011, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Jakarta, 2001, hlm. 73.

melalui keberadaan dari DPD (Asnawi Latif dari Fraksi Persatuan Daulat Ummat)<sup>180</sup>. Sebelumnya, jumlah utusan daerah dan golongan di MPR adalah lebih dari setengah anggota MPR dan kemudian menjadi sepertiga anggota MPR. Dengan berubahnya utusan daerah dan golongan melalui amandemen ketiga dan keempat juga telah merubah representasi fungsional menjadi representasi teritorial atau regional.

Sebagai pengganti dari utusan daerah dan golongan, DPD memiliki perbedaan dengan utusan daerah dan golongan. Salah satunya adalah DPD tidak hanya menjadi anggota fraksi di MPR tetapi juga menjadi parlemen di kamar kedua, dalam sistem dua kamar atau bikameral, yakni sistem parlemen yang kini dianut oleh Indonesia. Konstitusi Indonesia yang termuat dalam UUD NRI 1945 pada awalnya menganut sistem satu kamar (unikameral) dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang diorganisasikan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis inilah yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang pada gilirannya menjadi lembaga tertinggi negara.

Struktur parlemen Indonesia baru menjadi bikameral ketika berada di bawah Konstitusi RIS Tahun 1949. Dalam Konstitusi RIS, selain DPR yang diatur dalam Bab III Pasal 98-121, juga ada Senat yang diatur dalam Bab II Pasal 80-97, yang mewakili daerah-daerah bagian.<sup>181</sup> Hingga akhirnya, setelah dilakukan amandemen yang ketiga terhadap UUD 1945, dan terbentuklah Dewan Perwakilan Daerah atau DPD.

DPR mewakili rakyat pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional dan DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Perbedaan antara keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing. DPR dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan DPD dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah. Perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian '*double-representation*' atau keterwakilan ganda, mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua dewan tersebut. Misalnya, rakyat yang hidup di daerah-daerah yang sudah mengikuti pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dianggap telah diwakili oleh wakil rakyat yang terpilih untuk menduduki kursi di DPR, baik di tingkat

---

<sup>180</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ibid, hlm. 66.

<sup>181</sup> Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 159-160.

kabupaten/kota, di tingkat provinsi, maupun pusat. Oleh karena itu, meskipun anggota DPD juga dipilih melalui pemilihan umum, proses rekrutmennya itu seharusnya tetap dibedakan dari sistem yang diterapkan untuk merekrut anggota DPR. Dengan demikian, dapat dihindari adanya pengertian keterwakilan ganda (*double-representation*) tersebut.<sup>182</sup>

Terdapat dua alasan yang memungkinkan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. *Pertama* adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk membahas sekali lagi dalam bidang legislasi. *Kedua* adalah untuk membentuk perwakilan yang menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif.<sup>183</sup>

Dalam hal rekrutmen, anggota DPD dipilih melalui sistem pemilihan langsung dengan sistem distrik berwakil banyak. Mengenai jumlah, jumlah DPD tidak lebih dari 1/3 anggota DPR. Sedangkan dalam aspek kewenangan, anggota DPD memiliki kewenangan sebagai anggota MPR, dimana DPD memiliki fungsi sendiri sebagai parlemen kedua yaitu sebagaimana termuat dalam pasal 22D UUD NRI 1945 meliputi:

Fungsi mengajukan RUU tentang 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;

Membahas 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah serta RUU tentang APBN pajak, pendidikan dan agama; dan

Fungsi pengawasan atas pelaksanaan UUD mengenai 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

---

<sup>182</sup> Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 50.

<sup>183</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 16.



keuangan pusat dan daerah serta APBN, pajak, pendidikan dan agama. Selain tiga fungsi yang diamanatkan oleh konstitusi tersebut, DPD juga memiliki fungsi pertimbangan di dalam pengangkatan pejabat publik, meskipun hanya terbatas pada pertimbangan dalam pengangkatan anggota BPK.

Fungsi-fungsi tersebut tidak dapat berjalan dengan maksimal apabila terdapat intervensi dari partai politik karena akan ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan dari partai politik yang kadernya merupakan anggota DPD. Namun kenyataannya, saat ini terdapat beberapa anggota DPD yang juga merupakan kader partai politik. Hal ini juga dapat dikatakan telah menyalahi marwah dari DPD itu sendiri yang merupakan perwakilan daerah dan seperti yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (4) UUD NRI 1945, dimana peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Independensi DPD sudah seharusnya dipertegas agar kepentingan rayat daerah apat terakomodasi dengan maksimal.

### **1. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah**

Satu hari setelah proklamasi pada tanggal 18 Agustus 1945, sidang PPKI mengesahkan dua agenda pokok ketatanegaraan Indonesia Merdeka, yaitu menetapkan UUD 1945 dan memilih presiden serta wakil presiden yaitu Ir. Soekarno dan Moh. Hatta. UUD 1945 sebagai *staats fundamental norm* merupakan hukum dasar yang mengatur tata kehidupan berbangsa dan bernegara rakyat Indonesia.

Secara keseluruhan, UUD 1945 mengenal enam lembaga negara yang fundamental sebagai pilar utama dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Lembaga negara tersebut yaitu, Majelis Permusyawaratan Perwakilan (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). MPR merupakan lembaga pemegang kekuasaan tertinggi di sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat itu. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi didasarkan atas ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, angka II dan III mendukung apa yang tercantum dalam pasal tersebut secara eksplisit. Dimana di Angka II berbunyi: “Pemerintah berdasarkan sistem konstitusional dan bukan berdasarkan absolutisme.” Angka III berbunyi: “Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Kedaulatan terletak di tangan rakyat yang dilaksanakan oleh MPR sebagai pemegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan presiden adalah mandataris MPR yang bertanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan tertinggi di bawah MPR, maka dapat dikatakan bahwa UUD 1945 lebih mendekati asas kedaulatan rakyat.<sup>184</sup>

Berdasarkan UUD 1945, terdapat unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR. Hal itu diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Berdasarkan pasal tersebut, DPD belumlah dikenal. Namun demikian, terdapat unsur utusan daerah dalam keanggotaan MPR, sehingga perwakilan daerah telah diwujudkan dalam wadah utusan daerah sebagai salah satu unsur dari keanggotaan MPR

Mengenai sistem parlemennya sendiri, jika dibandingkan dengan sistem badan perwakilan pada umumnya yang dianut oleh negara-negara di dunia, maka struktur parlemen Indonesia diidealkan berparlemen tunggal atau unikameral, tetapi dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat dan dibayangkan dapat diorganisasikan secara total ke dalam suatu organ yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>185</sup>

Kemudian pada tanggal 27 Desember 1949, sebagai hasil dari perjanjian antara Indonesia dan Kerajaan Belanda dalam Konferensi Meja Bundar (KMB), terbentuklah Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan konstitusinya yang disebut Konstitusi RIS. Pada masa ini, keterwakilan daerah sebagai institusi perwakilan

---

<sup>184</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Maslaah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, hlm. 41.

<sup>185</sup> Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm 157.

tersendiri diberlakukan. Sistem perwakilan menurut Konstitusi RIS menganut sistem dua kamar, yang meliputi perwakilan politik dan perwakilan kewilayahan. Hal itu diwujudkan dalam lembaga Senat RIS dan DPR. Senat RIS anggotanya berjumlah 32 orang yang mewakili daerah-daerah bagian. Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam senat dan setiap anggota senat mengeluarkan satu suara dalam senat.<sup>186</sup> Anggota-anggota senat ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi.<sup>187</sup> Presiden mengangkat ketua senat dari anjuran yang dimajukan oleh senat dan yang memuat sekurang-kurangnya dua orang, baik dari anggotanya sendiri maupun tidak.<sup>188</sup>

DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah bertugas untuk melaksanakan pembuatan peraturan perundang-undangan. Pemerintah pun berkewajiban untuk mendengar senat tentang segala rancangan undang-undang darurat. Di samping melakukan kekuasaan legislatif yang terbatas ini, senat berfungsi pula sebagai majelis penasehat bagi pemerintah. Pemerintah mendengar nasehat senat tentang segala hal yang dianggap perlu oleh pemerintah, bahkan pemerintah berkewajiban mendengar tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian dalam hubungan RIS dengan daerah-daerah bagian. Senat juga dapat memberi nasihat-nasihat kepada pemerintah atas kehendaknya sendiri mengenai segala hal yang dianggap perlu. Selain itu, senat dapat meminta keterangan-keterangan dari pemerintah, baik dengan lisan maupun tulisan.

Selanjutnya, dalam UUD Sementara 1950 (UUDS 1950) tetap mengakomodasi Senat yang sudah ada sebelumnya selama masa transisi berlangsung. Masa transisi ini ada karena UUDS 1950, yang dibuat untuk menghentikan federalisme ini secara khusus mengamankan adanya pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan anggota Konstituante untuk membuat UUD yang definitif yang akan menjadi landasan bentuk dan pola baru pemerintahan Indonesia. Karena itulah, adanya Senat dalam UUDS

---

<sup>186</sup> Pasal 80 ayat (1) sampai (3) Konstitusi RIS.

<sup>187</sup> Pasal 81 ayat (1) Konstitusi RIS.

<sup>188</sup> Pasal 85 ayat (1) Konstitusi RIS.

1950 hanya diberlakukan selagi Pemilu yang direncanakan belum terlaksana (kemudian terlaksana pada tahun 1955). Dalam sistem perwakilan UUDS itu sendiri, Senat ditiadakan karena bentuk negara tidak lagi federal.

Setelah UUD RIS 1949 dan UUDS 1950, Indonesia kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Konsekuensinya, “utusan daerah” kembali hadir. Dekrit ini lantas diikuti dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPR Sementara (MPRS) dan Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1959 tentang Susunan MPRS. Penetapan Presiden No. 12/1959 ini menetapkan bahwa MPRS terdiri dari anggota DPRS (hasil Pemilu 1955) ditambah utusan daerah dan golongan karya. Anggota MPRS tidak dipilih melalui Pemilu, melainkan melalui penunjukan oleh Soekarno (Jaweng, 2005). Kemudian Soekarno memangkas fungsi, kedudukan, dan wewenang MPRS melalui Ketetapan MPRS No. 1 Tahun 1960 sehingga MPRS hanya bisa menetapkan GBHN, tanpa bisa mengubah UUD.

Pada masa pemerintahan Soeharto, skema ini tidak berubah. Utusan daerah sebagai anggota MPR hanya bekerja sekali dalam lima tahun, untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta menetapkan GBHN. Tidak ada hal lainnya yang dapat dilakukan oleh utusan daerah selama lima tahun masa jabatannya. Akibatnya, efektivitasnya sebagai wakil daerah dalam pengambilan keputusan tingkat nasional dapat dipertanyakan. Bila dibandingkan dengan konsep parlemen dua kamar (bikameral) yang menjadi rujukan perwakilan daerah, keberadaan utusan daerah ini berada di luar konteks.

Pada masa orde baru, skema ini tidak berubah. Utusan daerah sebagai anggota MPR hanya bekerja sekali dalam lima tahun, untuk memilih presiden dan wakil presiden, serta menetapkan GBHN. Tidak ada hal lainnya yang dapat dilakukan oleh utusan daerah selama lima tahun masa jabatannya. Akibatnya, efektivitasnya sebagai wakil daerah dalam pengambilan keputusan tingkat nasional dipertanyakan. Bila dibandingkan dengan konsep parlemen dua kamar (bikameral) yang menjadi rujukan perwakilan daerah, keberadaan utusan daerah ini berada di luar konteks.

Perkembangan pemikiran yang signifikan kemudian muncul pada pembahasan amandemen UUD 1945 pada 1999-2002. Perubahan pertama UUD 1945 disahkan pada Sidang Umum MPR tahun 1999 yang berlangsung pada tanggal 14-21 Oktober 1999 dan perubahan kedua dilakukan pada Sidang Tahunan MPR yang berlangsung pada tanggal 7-18 Agustus 2000. Setelah perubahan kedua tersebut, MPR masih memandang perlu untuk melanjutkan ke perubahan ketiga UUD 1945. Dalam perubahan ketiga inilah muncul gagasan untuk membentuk parlemen yang menganut sistem bikameral, yang kemudian melahirkan secara legal formal DPD yang ada sekarang.

Awalnya, pada pembahasan perubahan pertama, sudah terdapat wacana untuk menghapuskan Utusan Golongan. F-PDKB dengan juru bicaranya Gregorius Seto Harianto menyampaikan pandangan umum mengenai materi perubahan UUD 1945 yang dikemukakan sebagai berikut:

Di dalam kerangka penataan sistem pemerintahan atau sistem MPR, MPR terdiri dari DPR dan ditambah utusan daerah, Utusan Golongan. Sekarang ini kami usulkan untuk terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah. Utusan Golongan kita hapuskan. Semua anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah dipilih langsung dalam Pemilu...<sup>189</sup>

Pemandangan umum F-PDKB sudah mengarah secara konkret kepada usul pembentukan parlemen bikameral dengan mengajukan struktur MPR yang terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah. Proses pemilihan anggotanya pun melalui pemilihan umum tidak ditunjuk atau diangkat seperti yang berlangsung sebelumnya. Hal ini diperkuat dengan pendapat dari Hamdan Zoelva dari F-PBB yang menyatakan bahwa:

...mengenai masalah susunan MPR... kemudian saya setuju bahwa utusan golongan sudah perlu kita tinjau kembali untuk dihapus... kemudian mengenai utusan daerah, kami juga setuju. Tadi sudah

---

<sup>189</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD NRI 1945, Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD NRI 1945, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK, 2010, hlm. 53.

disampaikan oleh beberapa teman yang lain itu perlu dipilih langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing...<sup>190</sup>

Pada amandemen ketiga pun dibentuk DPD sebagai pengganti utusan golongan dan utusan daerah. Gagasan dasar pembentukannya adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Lahirnya tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah indikator yang paling nyata dari ketidakpuasan itu. Untuk itu, dibentuklah DPD yang anggotanya juga dipilih secara langsung melalui pemilihan umum sebagai representasi daerah dalam keanggotaan MPR

## 2. Keadaan DPD Saat Ini

Dewan Perwakilan Rakyat (DPD) dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. DPD dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara formal konstitusional, DPD mulai terbentuk sejak disahkannya perubahan ketiga UUD 1945 dalam Rapat Paripurna MPR ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 Desember 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai dengan pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil pemilu 5 April 2004.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD NRI 1945, *Ibid*, hlm. 63.

<sup>191</sup> Stevanus Evan Setio, "Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum*, 2013, hlm. 8.

Apabila dilihat dari latar belakang kelahiran DPD sebagai lembaga perwakilan tingkat pusat, terdapat beberapa alasan, antara lain:<sup>192</sup>

- a. Memperkuat ikatan daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- b. Meningkatkan akomodasi, aspirasi dan kepentingan daerah dalam kebijakan nasional yang berkaitan dengan negara dan daerah;
- c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah; dan
- d. Mengoptimalkan fungsi utusan daerah yang semula merupakan bagian atau fraksi dari lembaga MPR.

Di lain pihak, menurut **Prof. Bagir Manan**, gagasan di balik kelahiran DPD adalah.<sup>193</sup>

- a. Gagasan merubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar atau bikameral. DPR dan DPD digambarkan serupa sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari *senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan *House of Representative* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR).
- b. Gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, DPD dapat pula di pandang sebagai “koreksi” atau “penyempurnaan” sistem utusan daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan.

Dilihat dari latar belakang pembentukannya, DPD dibuat untuk menjadi representasi dari daerah yang diwakilinya, yang memiliki arti bahwa anggota DPD sudah seharusnya mempertanggungjawabkan tindakan yang dilakukan sebagai wakil daerah ke daerah yang telah mengusung mereka. Maka seperti yang tertulis dalam

---

<sup>192</sup> Ni Kadek Riza Sartika Setiawati, Nyoman Mas Aryani, 2011, Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, hlm. 3.

<sup>193</sup> Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru Cetakan 3, Yogyakarta: FH UII Press, 2005, hlm. 59.

Pasal 22E ayat (4) UUD NRI 1945, bahwa “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.” Dengan adanya campur tangan partai politik di DPD tentunya berpotensi untuk mengubah konsep DPD itu sendiri dimana anggota DPD seharusnya adalah orang yang tahu dan memperjuangkan kepentingan daerah. dan berimbang pada originalitas gagasan pembangunan daerah akan menemukan sekat-sekat dan banyak gagasan akan terbentur dengan kepentingan politik.

Anggota DPD berasal dari perseorangan memang tidak dijelaskan secara utuh. Namun, hakikatnya yang dimaksud perseorangan adalah tokoh-tokoh daerah, tokoh adat, atau tokoh masyarakat, dan bukan dari partai politik. Sebab, DPD dibentuk untuk mewakili daerah dan bukan partai politik. DPD dari unsur perorangan dibutuhkan agar mereka bisa bekerja secara mandiri dalam memperjuangkan kepentingan daerah masing-masing, karena DPD punya kewenangan untuk mengurus otonomi daerah. Jika DPD diisi oleh anggota partai politik, maka tidak akan ada bedanya dengan DPR dan akan terjadi tumpang tindih dalam menjalankan fungsinya.

Sebagai perbandingan, Amerika Serikat merupakan negara yang memiliki bentuk negara federal dengan sistem presidensial, juga memakai sistem bikameral untuk sistem parlemennya. Lembaga legislatifnya sendiri disebut *Congress* yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representative*. *Senate* terdiri dari dua orang perwakilan untuk setiap negara bagian, tanpa melihat populasi ataupun luas wilayah. Masa jabatan Senator adalah enam tahun, namun satu Senator dari tiap negara bagian dipilih setiap dua tahun sekali. Hal ini berbeda dengan DPD dimana di setiap provinsi, terdapat empat orang anggota DPR RI dengan masa jabatan lima tahun.<sup>194</sup>

Pada mulanya, perancang konstitusi Amerika Serikat dalam membagi kewenangan kepada *House of Representatives* dan *Senates* memperhatikan pula bahwa kedua lembaga tersebut memiliki dua peran yang berbeda dalam proses

---

<sup>194</sup> Indra J. Piliang (et. al.), Untuk Apa DPD RI, Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2007, hlm. 39.



legislasi.<sup>195</sup> *House of Representatives* dirancang untuk menghubungkan kebutuhan dan tuntutan rakyat serta ditugaskan untuk menyuarakan opini publik dengan model pemilihan langsung dan mewakili suatu populasi penduduk. Sementara itu, *Senate* dengan anggotayang dpilih oleh pemerintah negara bagian dan memiliki masa jabatan enam tahun dianggap lebih independen dan membahas undang-undang yang telah disetujui oleh *House of Representative* dan yang lebih memperhatikan opini publik.

*Senate* dan *House of Representative* di Amerika Serikat ini memiliki perbedaan karakter. Perbedaan karakter ini kemudian diturunkan dalam pelaksanaan peran kelembagaannya dalam proses politik. Yang khusus dalam konteks Amerika Serikat adalah tradisi politiknya yang sudah berjalan selama lebih dari dua abad.

Dalam fungsi legislasi, kedua kamar dalam *Congress* ini memiliki kekuasaan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam semua hal, kecuali pajak yang hanya boleh diajukan oleh *House of Representatives*.<sup>196</sup> Hal ini berbeda dengan fungsi legislasi dari DPR dan DPD berdasarkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa DPD mempunyai fungsi keparlemenan yang terbatas. Pertama, fungsi legislasi DPD hanya meliputi pengajuan kepada DPR dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, RUU yang berkaitan dengan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta RUU yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam fungsi legislasi terbatas tersebut masih ada kewenangan DPD untuk memberikan pertimbangan atas RUU pajak, pendidikan, dan agama. Kedua, fungsi anggaran terbatas dengan hanya memberikan pertimbangan atas RUU APBN dan pengawasan pelaksanaan APBN. Dan yang ketiga, fungsi DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pelaksanaan, pajak, pendidikan dan agama. Hasil fungsi

---

<sup>195</sup> Hamilton Lee H., *How Congress Works and Why You Should Care*, Indiana: Indiana University Press, 2004, hlm. 66.

<sup>196</sup> US House of Representatives, 108<sup>th</sup> Congress, "How Our Laws Are Made" H. con. Res 139, Agreed to June 20, 2003.

pengawasan yang dilakukan DPD ini disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Di samping itu, perbedaan pengelompokan politik anggota juga menimbulkan perbedaan. *House of Representatives*, dengan adanya tradisi dua partai utama di *Congress* Amerika Serikat, dapat dipastikan akan banyak dipengaruhi oleh partai mayoritas. Namun tidak demikian halnya dengan *Senate*. Independensi anggota di *Senate* lebih besar, sehingga walaupun jumlahnya lebih sedikit, kualitas pembahasan atas isu yang kontroversional bisa saja lebih baik karena tidak ada ikatan yang ketat dan formal. Di titik inilah diharapkan ‘penyeimbangan’ terjadi. Dimana di saat prosedur di dalam *House of Representatives* berpihak pada mayoritas, sehingga keinginan rakyat dapat berlangsung tanpa ganjalan dari minoritas, sementara prosedur di dalam *Senate* sehingga mereka bisa menghentikan mayoritas untuk bertindak terlalu cepat.<sup>197</sup> Hal inilah yang diharapkan dapat dijalankan oleh para konstituen negara kita. Dengan fungsinya masing-masing, DPD dan DPR seharusnya bisa saling menyeimbangkan satu dengan yang lain.

Perubahan ketiga UUD 1945 mengatur bahwa DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang (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 perimbangan pusat dan daerah. DPD juga ikut membahas RUU dalam bidang-bidang tersebut dengan tambahan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. DPD juga dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang mengenai bidang-bidang tersebut serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Salah satu fungsi utama DPD adalah fungsi pengawasan. Pengawasan sendiri adalah suatu usaha untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan

---

<sup>197</sup> Hamilton Lee H., Op.Cit., hlm. 67.

sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan. Sehingga, tujuan pengawasan tidak lain adalah untuk menjamin agar kegiatan dan aktivitas yang telah dilakukan oleh sebuah lembaga dapat dilaksanakan sesuai dengan program maupun rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan tersebut tidak berbeda dengan tujuan pengawasan dalam perspektif hukum terhadap penyelenggaraan pemerintahan atau pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang.

Dalam perspektif hukum, tujuan pengawasan adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, dan juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi sebuah kekeliruan, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktik adanya kontrol tersebut sering dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah ditetapkan, disinilah letak inti atau hakikat dari suatu pengawasan. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah usaha sadar yang dilakukan dalam rangka menjamin terselenggaranya program-program yang telah ditentukan, dan dengan pengawasan pula usaha perbaikan atas kekurangsempurnaan pelaksanaan program dapat dilakukan.

Jika terdapat campur tangan dari partai politik, fungsi-fungsi dari DPD tidak dapat berjalan dengan maksimal karena akan ada kepentingan-kepentingan lain yang dibebankan kepada DPD. Jika melihat situasi saat ini, dengan melihat tugas dan wewenang DPD tersebut, apabila DPD ditunggangi oleh kepentingan politik dimana terdapat pasal yang menyatakan bahwa anggota dari partai politik memiliki kewajiban untuk mentaati keputusan maupun kebijakan dari partai politik. Maka tidak menutup kemungkinan bahwa hal tersebut akan mempengaruhi pengambilan kebijakan oleh DPD yang seharusnya hanya berfokus pada kebutuhan atau urgensi dari daerah yang diwakilinya, dimana ketika partai politik menghendaki sebuah kebijakan, maka anggota DPD yang merangkap sebagai kader partai politik akan

menambahkan poin-poin yang mendukung tujuan dari partai politik tersebut. Kemudian yang kedua, ketika seseorang dalam DPD menjadi kader partai politik dapat menimbulkan kekacauan serta kericuhan. Seperti pada masalah yang baru saja terjadi di internal Partai HANURA dimana pemecatan enam Kepala DPD oleh Ketua DPD RI Oesman Sapta Odang yang juga merupakan Ketua Umum HANURA mendapat kecaman dari Ketua DPD regional yang merasa bahwa pemecatan tersebut tidak sesuai dengan AD/ART Partai HANURA dimana itu sudah jelas-jelas mencampurkan dua kewenangan yang berbeda. Permasalahan-permasalahan seperti inilah yang muncul dan berpotensi menjadi lebih banyak seiring dengan berjalannya waktu apabila penegasan terhadap independensi DPD tidak diberlakukan.

### **3. DPD sebagai Representasi Daerah**

Keberlakuan perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah membawa dampak signifikan dalam tatanan lembaga negara di Indonesia. Inti perubahan tersebut memberikan penegasan terhadap sistem presidensial, memperkuat kelembagaan legislatif, Hak Asasi Manusia (HAM), serta memberikan jaminan kemandirian lembaga yudikatif sebagai lembaga yang independen.<sup>198</sup> Dalam hal penguatan lembaga legislatif, dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 membentuk sebuah lembaga sebagai representasi perwakilan daerah, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bersanding dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPD dalam hal ini diposisikan sebagai utusan daerah yang mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan politik tertentu.

Salah satu alasan pembentukan DPD adalah mewujudkan sistem legislasi yang responsif pada kepentingan daerah sesuai dengan tuntutan reformasi. Secara regulatif, DPD diatur dalam Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan:

---

<sup>198</sup> Anonymous, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, (Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan Dan Kompilasi Tanpa Ada Opini), Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, hlm. 2.

- a. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum;
- b. 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;
- c. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun; dan
- d. Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Merujuk pada ketentuan pasal tersebut, maka DPD merupakan lembaga negara yang mewakili daerah dan dipilih melalui pemilihan umum bersama-sama lembaga legislatif lainnya yaitu DPR dan DPRD. Menurut pendapat **Jimly Asshiddiqie**, kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat yang bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama-sama. Ada tiga hal yang harus diperhatikan oleh wakil rakyat di parlemen yaitu pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara dan pengaturan mengenai pengeluaran penyelenggaraan negara.<sup>199</sup> Selain itu, di pasal yang mengatur mengenai keanggotaan DPD ini tidak mengatur mengenai status independen DPD, sehingga menjadi cela bagi orang-orang yang menjadi kader partai politik baru setelah ia menjadi anggota DPD.

Sejalan dengan penegasan wewenang DPD dalam fungsi legislasi, fungsi anggaran, maupun fungsi pengawasan yang tengah disuarakan dimana-mana, perlu pula adanya suatu penegasan DPD sebagai lembaga yang mewadahi aspirasi daerah, mengingat bahwa saat ini beberapa anggota DPD tergabung pula dalam partai politik. Banyaknya kalangan berpendapat bahwa dengan adanya anggota DPD yang menjadi anggota partai politik, berpotensi mengubah peran DPD. Dengan menjadi anggota partai politik, seorang anggota DPD akan cenderung mendahulukan kepentingan

---

<sup>199</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara, Jilid II, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 32.

partai yang menaunginya dibandingkan kepentingan daerahnya, mengingat ia terikat pada AD/ART partai politik tersebut, dimana di dalam AD/ART beberapa partai politik dituliskan bahwa setiap anggota atau kader partai politik berkewajiban untuk ikut dalam usaha memajukan partai.

Pada dasarnya, DPR dan DPD merupakan pengejawantahan suara rakyat. DPR mewakili aspirasi rakyat, sementara DPD dibentuk untuk memperjuangkan aspirasi kepentingan daerah seperti halnya masyarakat adat maupun kelompok minoritas yang tidak tersentuh oleh partai politik yang memiliki wakil di DPR. Sehingga dikhawatirkan dengan masuknya anggota DPD ke dalam partai politik akan memunculkan ketidakseimbangan dimana aspirasi masyarakat adat maupun kelompok minoritas tersebut tidak dapat lagi terwakili dalam tatanan kenegaraan. Selain itu, anggota DPD yang menjadi anggota partai politik tentu akan terikat pada peraturan dan kebijakan partainya yang tentunya akan sulit untuk menyuarakan aspirasi daerah secara independen.

Hal ini didukung oleh hasil survei yang dilakukan *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) menyatakan kepercayaan masyarakat terhadap partai politik saat ini sangat rendah, dimana hanya 22,4% responden menilai partai politik memiliki kinerja yang baik, dan sisanya menilai sebaliknya. Dukungan terhadap partai politik turun dibandingkan dengan pemilu 2009. Hal tersebut dikarenakan oleh saat ini partai politik bukanlah institusi yang menjadi saluran buat aspirasi publik ke pemerintah, tetapi partai politik lebih menjadi alat untuk elit-elit politik dalam mencapai kekuasaan dan menguasai sumber daya alam yang ada. Survei ini dilakukan secara acak bertingkat pada 16 hingga 24 Januari 2012 terhadap 2117 responden di 33 provinsi.<sup>200</sup>

Berbagai pengaturan tentang kebebasan berpolitik telah diatur didalam peraturan perundang-undangan, dalam norma yang lebih umum UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur tentang Hak Asasi Manusia pada BAB XA. Hak-hak dasar yang

---

<sup>200</sup> Fathiyah Wardah, "Survei CSIS: Mayoritas Masyarakat Tak Percaya pada Parpol", <[www.voaindonesia.com/amp/105053.html](http://www.voaindonesia.com/amp/105053.html)>, [diakses pada 12/03/2018]

diakui secara universal kini mendapatkan pengakuan yang kuat oleh negara, hak inipun menjadi hak konstitusional (*constitutional right*) yang dijamin oleh hukum tertinggi.

HAM di dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat diklasifikasikan menjadi empat kelompok, yaitu hak sipil dan politik; hak ekonomi, sosial, dan budaya; hak atas pembangunan dan hak khusus lain; serta tanggung jawab negara dan kewajiban asasi manusia. Selain itu, terdapat hak yang dikategorikan sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*) yang meliputi hak untuk 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.<sup>201</sup>

Pengaturan yang lebih khusus juga diatur dalam *International Covenant On Civil And Political Rights* (ICCPR) yang kemudian diratifikasi menjadi UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik). Ada dua klasifikasi terhadap hak-hak dalam ICCPR, yakni *Non-Derogable Rights* dan *Derogable Rights*. *Non-Derogable Rights* adalah hak-hak yang bersifat absolut yang tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara pihak, walau dalam keadaan darurat sekalipun.<sup>202</sup> Hak-hak yang termasuk ke dalam jenis ini adalah:

- a. hak atas hidup (*right to life*);
- b. hak bebas dari penyiksaan (*right to be free from torture*);
- c. hak bebas dari perbudakan (*right to be free from slavery*);
- d. hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian utang;
- e. hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut;
- f. hak sebagai subjek hukum; dan
- g. hak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan agama.

Klasifikasi kedua adalah *Derogable Right*, yakni hak-hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara-negara pihak. Termasuk jenis hak ini adalah:

---

<sup>201</sup> Pasal 28I Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

<sup>202</sup> Pasal 4 Ayat (2) ICCPR

- a. hak atas kebebasan berkumpul secara damai;
- b. hak atas kebebasan berserikat; termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh; dan
- c. hak atas kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi; termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dan segala macam gagasan tanpa memperhatikan batas (baik melalui tulisan maupun tulisan).

Negara-negara pihak ICCPR diperbolehkan mengurangi atau mengadakan penyimpangan atas kewajiban dalam memenuhi hak-hak tersebut, tetapi penyimpangan tersebut hanya dapat dilakukan apabila sebanding dengan ancaman yang mengganggu keamanan nasional atau situasi darurat yang dihadapi dan tidak bersifat diskriminatif terhadap ras dan etnis.<sup>203</sup>

Sementara itu, dalam Pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia juga telah mengatur secara jelas mengenai konsep *Non-Derogable Rights* yang menyebutkan bahwa: “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun”. Pengaturan lebih konkrit terkait hak politik terdapat dalam bagian kelima mengenai Hak Atas Kebebasan Pribadi tepatnya pada Pasal 23 Ayat (1) yang menyatakan “setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya”.

Walaupun begitu, dalam hal ini anggota DPD yang merupakan representasi daerah seharusnya tidak menjadi bagian dari sebuah partai politik, karena kepentingan-kepentingan yang dibawa seharusnya adalah kepentingan daerah yang direpresentasikannya, dimana hal yang paling utama adalah keberadaan DPD sebagai lembaga yang menjadi representasi daerah di tingkat pusat yang tentunya harus mengutamakan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah. DPD sepatutnya lebih

---

<sup>203</sup> Pasal 4 Ayat (1) ICCPR



diperdayakan dalam rangka memerhatikan kepentingan-kepentingan daerah guna terciptanya pemerataan pembangunan.

Semua orang tentunya mempunyai hak untuk menjadi anggota partai politik karena hak-hak sipil maupun politik merupakan hak yang bersumber dari martabat dan melekat pada setiap manusia yang dijamin dan dihormati keberadaannya oleh negara agar manusia bebas menikmati hak-hak dan kebebasannya dalam bidang sipil dan politik yang pemenuhannya menjadi tanggung jawab negara. Maka bagi orang-orang yang ingin menjadi anggota partai politik juga anggota parlemen bisa melalui DPR, dan selama menjadi anggota DPD haruslah bebas dari afiliasi dengan partai politik sebelum mencalonkan diri sebagai anggota DPD hingga akhir masa jabatannya.

Sebagai alat artikulasi kepentingan daerah, maka penyerapan aspirasi merupakan kegiatan anggota DPD RI yang paling penting. Dalam operasionalisasi pelaksanaannya, penyerapan aspirasi masyarakat ini bisa dilakukan dalam dua bentuk, yaitu secara langsung maupun tak langsung. Secara langsung biasanya dilakukan dalam berbagai kegiatan di daerah melalui dialog tatap muka, seminar, atau lokakarya. Kegiatan yang dilakukan pada saat kunjungan kerja baik pada masa sidang maupun ketika anggota DPD RI memasuki masa reses ini intinya bertujuan untuk menyerap, menghimpun, dan menampung aspirasi masyarakat.

Aspirasi masyarakat daerah harus diserap sebanyak-banyaknya, setelah itu kemudian dipilah ke dalam tingkat prioritas persoalan, mulai dari persoalan yang paling urgen, yang harus segera ditindaklanjuti melalui mekanisme konstitusional sampai hal-hal yang kurang urgen. Persoalan-persoalan tersebut juga dikategorikan berdasarkan tugas dan wewenang apakah di tingkatan legislatif atukah eksekutif. Aspirasi masyarakat dari setiap daerah ini biasanya sangat beragam. Dari keberagaman inilah para wakil rakyat bisa melihat kebutuhan-kebutuhan yang sinergis. Sinergisitas ini bukan saja antar daerah, tetapi juga provinsi, dan pusat. Sehingga, keberagaman inilah yang dijadikan pokok penentu sebuah kebijakan. Bagaimanapun, pemerintah pusat tidak boleh menentukan kebijakan-kebijakan yang sama terhadap daerah/provinsi atau asal pukul rata.

Oleh karena itu, diperlukan penegasan atas marwah DPD sebagai lembaga independen agar DPD dapat menjalankan fungsinya dengan maksimal tanpa intervensi dari pihak-pihak luar selain kepentingan dari daerah yang diwakili oleh DPD itu sendiri dalam masa menjabat sebagai anggota DPD, mengingat DPD adalah representasi regional atau teritorial.

## **B. Sistem Pemilu**

### **1. Pemilihan Umum di Indonesia**

Pemilihan umum diartikan sebagai proses, cara pembuatan memilih yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara.<sup>204</sup> **Rumidan Rabi'ah** mendefinisikan pemilu sebagai suatu proses dimana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu.<sup>205</sup> **Dieter Nohlen** mendefinisikan sistem pemilu dalam dua pengertian, yaitu dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas adalah segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilihan, dan perilaku pemilih. Sedangkan dalam arti sempit adalah cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, dimana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi diparlemen atau pejabat politik.<sup>206</sup> Sedangkan **Sigit Pamungkas** mendefinisikan sistem pemilu sebagai seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam satu lembaga perwakilan. Lebih lanjut, ia menjelaskan bahwa sistem pemilu adalah metode yang didalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat.<sup>207</sup> Dapat disimpulkan bahwa sistem pemilihan dirancang untuk memenuhi tiga hal yang tidak terpisah satu sama lain. Ketiga hal dimaksud adalah :

---

<sup>204</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga), Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2005, hlm.1076.

<sup>205</sup> Rumidan Rabi'ah, *Lebih Dekat Dengan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2009, hlm.46.

<sup>206</sup> Nohlen Dieter, *Electoral Systems*, dalam Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, *Encyclopedia of political communication*, California: Sage Publications, 2008, hlm.3.

<sup>207</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, 2009, hlm.13.

- a. Menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan umum menjadi kursi di badan-badan legislatif.<sup>208</sup> Pemilu sebagai mesin penyeleksi para wakil rakyat dan pemimpin pemerintahan. Harapannya, legitimasi materi maupun kultur pada figur tertentu tidak serta merta menjadikannya layak menduduki kursi di parlemen maupun sebagai pemimpin negara. Lebih dari itu pemilu merupakan mekanisme ketat yang akan menyisahkan individu-individu unggul dalam kualitas dan loyalitasnya yang kuat sebagai wakil rakyat dan pemimpin negara.<sup>209</sup>
- b. Sistem Pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggungjawab atau janji wakil-wakil yang telah mereka pilih.<sup>210</sup> Pemilu merupakan mekanisme yang dirancang sedemikian rupa sebagai medium pentransfer konflik kepentingan (*conflick of interest*) dari akar rumput ke parlemen. Sehingga integrasi masyarakat terselamatkan.<sup>211</sup>
- c. Memberikan insentif kepada mereka yang memperebutkan kekuasaan untuk menyusun imbauan kepada para pemilih dengan cara berbeda-beda.<sup>212</sup> Mekanisme penggalang dukungan terhadap pemerintah. Legitimasi rakyat bagaimanapun merupakan syarat pemerintahan berdaulat.<sup>213</sup>

Pada dasarnya apabila pemilu sebagai saran kedaulatan rakyat maka setiap warga negara berhak ikut serta dalam Pemilihan Umum. Sistem tertentu akan dapat mempermudah kompetitor tertentu dan secara bersamaan mempersulit kompetitor lain, demikian sistem pemilu juga berpengaruh pada perilaku pemilih. Bukan pada

---

<sup>208</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Semarang: LP2I Semarang dan LP3M Unwahas, 2003, hlm.24.

<sup>209</sup> Joko J. Prihatmoko, *Men-demokratis-kan Pemilu: dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Semarang: Kerjasama LP3M UNWAHAS dan Pustaka Pelajar, 2007.

<sup>210</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Semarang: LP2I Semarang dan LP3M Unwahas, 2003, hlm.24.

<sup>211</sup> Joko J. Prihatmoko, *Loc.Cit.*

<sup>212</sup> Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm.54.

<sup>213</sup> Joko J. Prihatmoko, *Loc.Cit.*

sedikit atau banyaknya, namun lebih pada apakah seorang pemilih menggunakan hak pilihnya.<sup>214</sup> Hak warga negara untuk ikut serta dalam pemilihan umum disebut Hak Pilih, yang terdiri dari:

a. Hak pilih aktif (hak memilih)

Hak memilih adalah hak warganegara untuk memilih wakilnya di dalam suatu pemilihan umum. Keikutsertaan warga negara dalam pemilihan umum merupakan serangkaian kegiatan membuat keputusan, yaitu apakah memilih atau tidak memilih dalam pemilihan umum.<sup>215</sup>

b. Hak pilih pasif (hak dipilih)

Setiap warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah berumur tujuh belas tahun atau lebih atau sudah/ pernah kawin, mempunyai hak memilih. Seorang warga negara Indonesia yang telah mempunyai hak memilih, baru bisa menggunakan haknya, apabila telah terdaftar sebagai pemilih.<sup>216</sup> Seseorang yang telah mempunyai hak memilih, untuk dapat terdaftar sebagai pemilih, harus memenuhi persyaratan:

- 1) Tidak terganggu jiwa/ ingatannya;
- 2) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sebaliknya seorang warga negara Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT), kemudian ternyata tidak lagi memenuhi persyaratan tersebut di atas, tidak dapat menggunakan hak memilihnya.<sup>217</sup>

Selanjutnya hak pilih dan hak dipilih yang sangat luas merupakan karakteristik bagi seluruh negara konstitusional. Hak memilih dan hak dipilih merupakan hak yang dilindungi dan diakui keberadaannya dalam UUD NRI tahun 1945. Oleh karena itu, setiap warga negara yang akan menggunakan hak tersebut dalam setiap Pemilihan Umum harus terbebas dari segala bentuk intervensi, intimidasi, diskriminasi dan

---

<sup>214</sup> Joko J. Prihatmoko, Loc.Cit.

<sup>215</sup> Ramlah Surbakti, Op.Cit., hlm.145.

<sup>216</sup> H. Rozali Abdullah, Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif), Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009, hlm.168.

<sup>217</sup> H. Rozali Abdullah, Ibid.

segala bentuk tindak kekerasan yang dapat menimbulkan rasa takut untuk menyalurkan haknya dalam memilih dan dipilih dalam setiap proses Pemilihan Umum.

Dalam kaitan dengan hak pilih aktif (hak memilih) dan hak pilih pasif (hak dipilih) wajib menenuhi berbagai persyaratan yang telah ditentukan undang-undang, antara lain adalah sebagai berikut:<sup>218</sup>

- a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia
- d. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat
- e. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945
- f. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G-30-S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya
- g. Tidak sedang dicabut hak politiknya berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap
- h. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih
- i. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang kompeten
- j. Terdaftar sebagai pemilih

Adapun ketentuan yang mengatur adalah Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (1), dan ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan dalam UU HAM diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 43 ayat (1) yang menjadi dasar hukum bagi setiap warga negara Indonesia untuk memiliki

---

<sup>218</sup> Persyaratan dimaksud sesuai Pasal 60 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.

kebebasan untuk ikut serta menentukan wakil-wakil mereka, baik untuk duduk dalam lembaga legislatif maupun dijadikan sebagai pimpinan lembaga eksekutif yang dilakukan melalui Pemilihan Umum. Maka kerangka pemilu layak untuk dibentuk dengan memperhatikan keterlibatan rakyat tanpa membedakan.

## 2. Fungsi Pemilihan Umum di Indonesia sebagai Upaya Kedaulatan Rakyat

Secara universal pemilihan umum adalah lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*) yang menurut **Dahl** merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi dizaman modern.<sup>219</sup> Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).<sup>220</sup> Pemilu mempunyai beberapa fungsi yang tak bisa dipisahkan satu sama lain, yaitu:<sup>221</sup>

*Pertama*, sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini menjadi kebutuhan pemerintahan dan sistem politik yang mewadahi format pemilu yang berlaku. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama, tak memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaean bagi siapapun yang melanggarnya. Ada tiga alasan mengapa pemilu menjadi saran legitimasi politik bagi pemerintahan yang berkuasa. *Pertama*, melalui pemilu pemerintah bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. *Kedua*, pemerintah dapat memengaruhi perilaku rakyat atau warganegara.

---

<sup>219</sup> Dahl. A.Robert, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, hlm.33.

<sup>220</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 175.

<sup>221</sup> Syamsuddin Haris, (et.al), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia anggota IKAPI DKI Jakarta atas bantuan USAID, 1998, hlm.8-9.

*Ketiga*, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya. **Gramsci** bahkan menunjukkan bahwa kesepakatan (*consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dan otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi.<sup>222</sup>

Pemilu bagi bangsa Indonesia memiliki arti yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara. Suatu Pemilu dikatakan sukses tidak hanya dilihat dari terlaksananya semua tahapan sampai terisinya jabatan-jabatan yang dipilih, yaitu anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Suatu pemilu harus dilaksanakan dengan berlandaskan asas-asas pemilu agar tujuan dari pemilu sendiri dapat tercapai. Pemilu di Indonesia menganut asas dari Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia yang sudah ada sejak zaman Orde Baru. Kemudian pada era reformasi berkembang pula asas jujur dan adil. Asas-asas ini diatur pada Pasal 22E ayat (1) UUD NRI tahun 1945 yang berbunyi:

- a. Langsung, artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.
- b. Umum, artinya semua Warga Negara yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah berhak untuk ikut memilih dan telah berusia 21 tahun berhak di pilih dengan tanpa ada diskriminasi (pengecualian).
- c. Bebas, artinya rakyat pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun/dengan apapun.
- d. Rahasia, artinya rakyat pemilih dijamin oleh peraturan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun siapa yang dipilihnya atau kepada siapa suaranya diberikan (*secret ballot*).

---

<sup>222</sup> Gramsci Antonio, *Selection from the Prison Notebook*, translation by Q. Hoare and N. Smith, New York: International Publisher, 1978.

- e. Jujur, dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggaraan pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- f. Adil, dalam penyelenggaraan pemilu setiap pemilihan dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Dalam UUD NRI tahun 1945 Pasal 22E dijelaskan pemilihan umum dilaksanakan secara setiap lima tahun sekali sesuai dengan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang terdapat dalam Pasal 2 yaitu mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara pemilu, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara Pemilu. Asas jujur dan adil tidak hanya terwujud dalam mekanisme prosedural pelaksanaan Pemilu, tetapi juga harus terwujud dalam segala tindakan penyelenggaraan, peserta, pemilih, bahkan pejabat pemerintah. Dengan demikian, asas jujur dan adil menjadi semangat keseluruhan pelaksanaan Pemilu. Menurut Jimly Asshiddiqie, asas jujur dan adil menyangkut sifat objektif yang harus ada dalam proses pelaksanaan atau mekanisme Pemilu, terutama pada saat seseorang melaksanakan hak pilihnya, sedangkan asas jujur terutama terkait dengan sikap subjektif penyelenggara dan pelaksana Pemilu yang harus bertindak jujur dan adil.<sup>223</sup>

Pemilihan Umum merupakan perwujudan dari demokrasi perwakilan yang dianut di Indonesia. Ada empat faktor utama suatu negara dapat dikatakan sebagai negara demokrasi yaitu<sup>224</sup> :

*Pertama*, Negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*). Konsep dari *rule of law* yaitu adanya supremasi aturan-aturan hukum, adanya kedudukan yang sama di muka

---

<sup>223</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2002.

<sup>224</sup> Djauhari, "Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI", *Jurnal Hukum* 16 Juni 2006, FH UNISULA, hlm.117-121.



hukum (*equality before the law*), serta adanya jaminan perlindungan HAM. Berdasarkan dua pandangan di atas, maka dapat ditarik suatu konsep pokok dari negara hukum adalah adanya jaminan perlindungan terhadap HAM, adanya supremasi hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara, dan adanya lembaga peradilan yang bebas dan mandiri. Sistem pemisahan kekuasaan bermula ketika **John Locke** dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* memisahkan kekuasaan dari tiap-tiap negara dalam 3 kekuasaan, yaitu<sup>225</sup> :

- a. *Kekuasaan legislatif*, kekuasaan untuk membuat Undang-Undang;
- b. *Kekuasaan eksekutif*, kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang;
- c. *Kekuasaan federatif*, kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Kemudian konsep-konsep John Locke dikembangkan oleh **Montesque** ahli politik dan Filsuf Perancis yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (*eksekutif, yudikatif dan legislatif*) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (*independen*) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Independensi dan kesejajaran dari ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*. Konsep ini dikenal dengan *Trias Politica*. Konsep *Trias Politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan yang sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.<sup>226</sup>

Menurut Montesquieu, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>227</sup> Ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah baik secara fungsi maupun mengenai alat perlengkapan dalam menjalankannya. Kewajiban penerima kekuasaan untuk

---

<sup>225</sup> C.S.T. Kansil, Sistem Pemerintahan Indonesia, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 10.

<sup>226</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm.152.

<sup>227</sup> C.S.T. Kansil, Op.cit, hlm.19.

bertanggung jawab kepada pemberi kekuasaan dipandang sebagai *checks*. Pengakuan kekuasaan yang diberikan kepada berbagai badan negara oleh pembuat undang-undang dasar atau undang-undang dipandang sebagai *balances*. Dengan demikian antara pemberi kekuasaan dan penerima kekuasaan terdapat hubungan, yaitu hubungan pengawasan badan pemberi kekuasaan terhadap badan penerima kekuasaan.<sup>228</sup> Setelah amandemen, dapat dikatakan bahwa UUD NRI tahun 1945 menganut teori *Trias Politica* dengan adanya *check and balances*. Reformasi pembagian kekuasaan, yakni *check and balances* antara tiga lembaga negara yang mendapat mandat langsung rakyat melalui pemilihan umum, yaitu: badan legislatif (DPR dan DPD yang anggota-anggotanya menjadi MPR) serta Presiden dan Wakil Presiden ditambah juga dengan MA dan MK yang masing-masing menjalankan kekuasaan kehakiman sesuai dengan kewenangannya MA diatur dalam UUD NRI tahun 1945. **Kusnardi** berpendapat penggunaan istilah pembagian kerja mengandung pengertian yang lebih netral dan memungkinkan adanya kerjasama antar beberapa lembaga dalam melaksanakan fungsi yang sama dan bisa membenarkan juga, bahwa lembaga-lembaga negara itu tidak terbatas pada 3 lembaga saja, melainkan bisa lebih daripada jumlah tersebut. Lembaga negara menurut UUD NRI 1945 hasil amandemen juga di lengkapi dengan lembaga negara yang mendukung terwujudnya negara hukum yang demokratis (seperti KY serta KPU) dan terwujudnya *good corporate governance* seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Bank Sentral (BI) dan komisi-komisi yang mandiri serta independen lainnya<sup>229</sup> Namun demikian pembagian kerja itu harus diartikan pula sebagai pembagian kekuasaan, karena untuk melaksanakan fungsi itu perlu dilengkapi dengan kekuasaan, sehingga setiap lembaga negara yang menjalankan tugasnya itu pada hakekatnya menerima kekuasaan dari rakyat sebagai pemilik kedaulatan.<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997, hlm. 30.

<sup>229</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 96-97.

<sup>230</sup> Kusnardi, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1986, hlm.34.

*Kedua*, Masyarakat madani. Masyarakat madani dicirikan dengan masyarakat yang terbuka, yang bebas dari pengaruh kekuasaan dan tekanan negara, masyarakat yang kritis dan berpartisipasi aktif, serta masyarakat yang egaliter. Masyarakat yang seperti ini merupakan elemen yang sangat signifikan dalam membangun demokrasi. Demokrasi yang terbentuk kemudian dapat dianggap sebagai hasil dinamika masyarakat yang menghendaki adanya partisipasi. Selain itu, demokrasi merupakan pandangan mengenai masyarakat dalam kaitan dengan pengungkapan kehendak, adanya perbedaan pandangan, adanya keragaman dan konsensus.

*Ketiga*, Infrastruktur politik yang dimaksud terdiri dari partai politik (parpol), kelompok gerakan, serta kelompok kepentingan atau kelompok penekan. Partai politik merupakan suatu wadah struktur kelembagaan politik yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai, dan cita-cita yang sama yaitu memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dalam mewujudkan kebijakan-kebijakannya. Kelompok gerakan lebih dikenal dengan organisasi masyarakat, yang merupakan sekelompok orang yang berhimpun dalam satu wadah organisasi yang berorientasi pada pemberdayaan warganya. Kelompok kepentingan atau penekan adalah sekumpulan orang dalam suatu wadah organisasi yang didasarkan pada kriteria profesionalitas dan keilmuan tertentu. Dalam hal partai politik, menurut Miriam Budiardjo<sup>231</sup>, parpol memiliki empat fungsi yaitu:

- a. *Sebagai sarana komunikasi politik*, parpol mengakomodasikan sikap-sikap dan tuntutan masyarakat yang diagregasikan dalam kepentingan Partai terhadap pemerintah yang berkuasa, dan juga arus kebawah dalam arti bahwa parpol turut memperbincangkan dan menyebarluaskan rencana-rencana dan kebijakan-kebijakan pemerintah.
- b. *Sebagai sarana sosialisasi politik*, penanaman nilai-nilai ideologi dan loyalitas kepada Negara dan Partai. Bagi bangsa Indonesia yang termasuk Negara berkembang mempunyai sifat yang heterogen dan parpol secara ideal dapat membantu peningkatan identitas nasional dan pemupukan integrasi nasional.

---

<sup>231</sup> Miriam Budiardjo, Op.cit, hlm.163-164.

- c. *Sebagai rekrutmen politik*, proses melalui mana Partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Sekaligus dapat menjadi seleksi calon-calon pemimpin bangsa.
- d. *Sebagai sarana pengatur konflik*, Dengan keadaan bangsa Indonesia yang majemuk maka perbedaan-perbedaan etnis, status sosial ekonomi dan agama mudah sekali mengundang konflik. Maka parpol berperan dalam menyelesaikan konflik dalam masyarakat.

Keempat fungsi tersebut merupakan pengejawantahan dari nilai-nilai demokrasi, yaitu adanya partisipasi serta kontrol rakyat melalui parpol. Dari uraian di atas, hakikatnya fungsi parpol adalah untuk membela kepentingan rakyat demi tercapainya tujuan bersama. Fungsi parpol menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik adalah partai politik yang menjadi pilar demokrasi, perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensiil yang efektif. Penataan dan penyempurnaan partai politik diarahkan pada dua hal utama, yaitu: *pertama*, membentuk sikap dan perilaku partai politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku partai politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. *Kedua*, memaksimalkan fungsi partai politik baik fungsi Partai Politik terhadap negara maupun fungsi partai Politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.<sup>232</sup>

Dalam hal ini, **Roy C. Marcidis**<sup>233</sup> menempatkan fungsi partai sebagai sarana untuk memilih pemimpin, perumusan kebijakan, kontrol terhadap pemerintah, dan pertimbangan-pertimbangan yang memang pada kenyataannya fungsi tersebut telah terlihat dengan tidak meninggalkan fungsi lainnya yang juga dijalankan, sejalan

---

<sup>232</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

<sup>233</sup> Macridis. Roy C, Dalam Iclasul Amal, Teori-Teori Mutahir Partai Politik, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1988, hlm.27.

dengan semakin kompleknya harapan masyarakat terhadap parpol sebagai lembaga yang mewakili rakyat dalam politik.

*Keempat*, Pers yang bebas dan bertanggung jawab. Pers yang dapat menjalankan fungsinya sebagai penyebar informasi yang obyektif melakukan kontrol sosial yang konstruktif menyalurkan aspirasi rakyat dan meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat. Dalam hal ini perlu dikembangkan interaksi positif antara pers, pemerintah, dan masyarakat.

Empat faktor diatas menjadi dasar utama suatu model pemerintahan yang melibatkan rakyat dalam menjalankan dan mengawasi pemerintahan, yang secara terminologi (istilah) mengandung pengertian tiga hal: pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*)<sup>234</sup> seperti yang dikemukakan oleh **Abraham Lincoln** presiden ke-16 Amerika Serikat. Demokrasi menurut Abraham Lincoln adalah “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” (*government of the people, by the people, for the people*).<sup>235</sup>

Pemahaman demokrasi ini telah dipahami secara universal dimana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut. Dengan demikian makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyat yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat dengan mewakilkannya kepada pihak lain melalui suatu mekanisme tertentu. Hal tersebut juga didukung oleh pendapat dari **Sidney Hook**<sup>236</sup> seorang filsuf Amerika, bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung

---

<sup>234</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, Pendidikan Kewargaan (*Civic Education*) DEMOKRASI, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani, Edisi Ketiga, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2008, hlm. 36.

<sup>235</sup> Azra, Azyumardi, Pendidikan Kewarganegaraan, Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 39.

<sup>236</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, Loc.Cit.

didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Kewenangan yang diberikan oleh rakyat dilaksanakan melalui pemilu. **Rahman** menyatakan bahwa, pemilu merupakan cara dan sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat guna menjalankan kedaulatan rakyat.<sup>237</sup> **Henry B. Mayo** seperti yang dikutip **Budiarjo**<sup>238</sup> memberikan definisi demokrasi sebagai sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Maka untuk mewujudkan demokrasi yang diharapkan dibutuhkan sebuah mekanisme yang baik dan tetap untuk menentukan siapa yang akan menduduki wakil rakyat yang akan duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden, dimana rakyat yang menentukan sendiri melalui pemilihan umum yang bersifat langsung.

Hal tersebut dibenarkan oleh **Samuel Philips Huntington** dalam **Rizkiyansyah**<sup>239</sup> yang menyatakan bahwa sebuah Negara bisa disebut demokratis jika didalamnya terdapat mekanisme pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala atau periodik sebagai salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya demokrasi. Keterangan tentang kedaulatan rakyat diwujudkan dalam Pemilihan Umum tak hanya diatur dalam UUD, namun ditegaskan berulang-ulang dalam TAP MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum, TAP MPR Nomor VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum, TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, dan TAP MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 1 TAP MPR Nomor VIII/MPR/1973 dinyatakan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam negara RI. Dalam Pasal 1 ayat (1) TAP MPR Nomor VII/MPR/1978 juga ditegaskan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan

---

<sup>237</sup> Hibama S. Rahman dan Arifin, *Sistem Politik Di Indonesia*, Surabaya: SIC, 2002, hlm.194

<sup>238</sup> Miriam Budiarjo, *Op.cit*, hlm.117.

<sup>239</sup> Rizkiyansyah, *Pemilu dan Demokrasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007, hlm.3.

asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila. Baik dalam Pasal 1 ayat (1) TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 maupun Pasal 1 ayat(2) TAP MPR Nomor III/MPR/1988, hal yang sama juga ditegaskan lagi. Artinya secara yuridis, Pemilihan Umum di Indonesia memang dimaksudkan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>240</sup>

### 3. Mekanisme Pelaksanaan Sistem Pemilu

Sejauh ini tercatat lebih dari 300 model pelaksanaan Pemilu yang dapat dikelompokkan dalam tiga tipe besar, yaitu sistem distrik (pemilihan berdasarkan suara terbanyak), sistem proporsional (pemilihan berdasarkan perbandingan suara), dan campuran.<sup>241</sup> Secara umum ragam sistem pemilu berkisar hanya pada dua prinsip pokok saja, yaitu *single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil) dan *multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil).<sup>242</sup>

#### a. Sistem Distrik.

Dalam sistem distrik wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan.<sup>243</sup> Sistem distrik diselenggarakan berdasarkan lokasi daerah pemilihan, dalam arti tidak membedakan jumlah penduduk, tetapi berkiblat pada tempat yang sudah ditentukan. Jadi daerah yang sedikit penduduknya memiliki wakil yang sama dengan daerah yang padat penduduknya. Oleh karena itu, sudah barang tentu akan banyak suara yang terbangun, tetapi karena wakil yang akan dipilih adalah orangnya langsung, maka pemilih akan akrab dengan wakilnya (*personen stelse*), data distrik biasanya memiliki satu wakil.<sup>244</sup>

---

<sup>240</sup> Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia (Pergeseran keseimbangan antara Individualisme dan kolektivisme dalam kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an), cet. I, Jakarta, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 1994, hlm. 84.

<sup>241</sup> Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah, Sistem Pemilu dan Pemilihan Presiden: Suatu Studi Banding, Jakarta: KIIP Eropa Friedrich-Nauman-Stiftung (FNS), hlm.5.

<sup>242</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm.179.

<sup>243</sup> Eddy Purnama, Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain, Malang: Nusa Media, 2007, hlm.76.

<sup>244</sup> Inu Kencana Syafie, Pengantar Ilmu Pemerintahan, Bandung: PT Refika Aditama, 2005, hlm.136-137.

Prinsip utama sistem ini adalah menciptakan satu pemerintahan yang stabil lewat mayoritas diparlemen.<sup>245</sup> Di Indonesia sistem distrik ini digunakan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, pemilihan umum untuk memilih anggota DPD.

#### Dampak Penerapan Sistem Distrik

- 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan
  - a) Sistem ini mengalami disproportionalitas yang tinggi karena sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan tersebut terpecah dalam beberapa distrik.<sup>246</sup>
  - b) Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya.<sup>247</sup>
  - c) Sistem distrik dianggap kurang efektif dalam masyarakat yang plural karena terbagi dalam kelompok etnis, religius, dan tribal, sehingga menimbulkan anggapan bahwa suatu kebudayaan nasional yang terpadu secara ideologis dan etnis mungkin merupakan prasyarat bagi suksesnya sistem ini.<sup>248</sup>
  - d) Dengan sistem ini bisa terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dan jumlah kursi yang diperoleh atas parlemen.<sup>249</sup>
- 2) Sistem Kepartaian. Sistem ini berisiko menyingkirkan partai-partai kecil, kelompok-kelompok minoritas, kaum perempuan dan sebagainya. Sistem ini juga mendorong pertumbuhan partai-partai

---

<sup>245</sup> Pipit R. Kartawidjaja, Op.Cit.

<sup>246</sup> Miriam Budiardjo, Op.Cit., hlm. 467.

<sup>247</sup> Sigit Pamungkas, Op.Cit., hlm. 38.

<sup>248</sup> Miriam Budiardjo, Loc.Cit.

<sup>249</sup> Rumidan Rabi'ah, Lebih Dekat dengan Pemilu di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.67.



politik berdasarkan etnis, suku, agama atau wilayah, yang memperkeras pembelahan sehingga memicu konflik.<sup>250</sup>

- 3) Lembaga Perwakilan dan Efektifitas Pemerintahan. Ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memperhatikan kepentingan distrik serta warga distriknya, daripada kepentingan nasional.<sup>251</sup>
- 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen. Dalam sistem distrik, aspek ini merupakan sebuah keunggulan. Tidak ditemukan kelemahan sistem distrik dalam konteks bagaimana hubungan wakil terpilih dengan konstituen. Akuntabilitas wakil rakyat terpilih terhadap rakyat lebih terjamin. Oleh karenanya, aspek ini lebih sebagai kelebihan sistem distrik saja.
- 5) Penyelenggaraan. Terbuka terhadap manipulasi batasan pemilu; yaitu pemberian kesempatan secara curang kepada partai politik atau pembagian distrik secara tidak adil.<sup>252</sup>

b. Sistem Proporsional

Gagasan pokok dalam sistem ini adalah proporsi kursi yang dimenangkan oleh suatu partai dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya.<sup>253</sup> Tingkat proporsionalitas suara dan perolehan kursi menunjukkan bahwa dalam sistem ini tidak banyak suara yang terbuang. Sistem ini memusatkan pada pencakupan suara minoritas, membedakannya dengan sistem distrik yang lebih menekankan pada tertib pemerintahan. Rizkiyansyah menyatakan bahwa Sistem proporsional adalah sistem yang muncul karena ada ketidakpuasan terhadap sistem distrik. Gagasan pokok sistem ini adalah jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang

---

<sup>250</sup>Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan...*, Op.Cit., hlm.37.

<sup>251</sup> Miriam Budiardjo, Op.Cit., hlm. 467.

<sup>252</sup> Sigit Pamungkas, Op.Cit., hlm. 30.

<sup>253</sup> Sigit Pamungkas, Op.Cit., hlm. 30.

diperolehnya dari masyarakat.<sup>254</sup> Ada dua jenis sistem di dalam sistem proporsional, yaitu;

1) *Proportional Representation (PR)*

Disini partai-partai peserta pemilu menunjukkan daftar calon yang diajukan, para pemilih cukup memilih partai. alokasi kursi partai didasarkan pada daftar urut yang sudah ada. Sistem ini memiliki beberapa ciri. Pertama, setiap distrik berwakil majemuk. Kedua, setiap partai menyajikan daftar kandidat dengan jumlah yang lebih banyak dibandingkan jumlah kursi yang dialokasikan untuk satu daerah pemilihan. Ketiga, pemilih memilih salah satu kandidat. Keempat, partai memperoleh kursi sebanding dengan suara yang diperoleh. Kelima, kandidat yang dapat mewakili adalah yang berhasil melampaui ambang batas suara (*threshold*).<sup>255</sup>

Sistem PR ini dapat dibedakan atas beberapa varian berdasarkan pemilihan kandidat yang terpilih dalam mengisi kursi yang dimenangkan partai politik peserta pemilu. Varian tersebut terdiri dari : (1) Daftar Tertutup; (2) Daftar Terbuka; (3) Daftar Bebas. Pada daftar tertutup, kursi yang dimenangkan partai politik diisi oleh kandidat berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan partai. Sedangkan dalam Sistem Daftar Terbuka, pemilih memilih partai politik sekaligus kandidat yang mereka suka dan inginkan untuk mengisi kursi yang dimenangkan partai peserta pemilu. Sementara pada sistem daftar bebas, tiap-tiap partai menentukan daftar kandidatnya, partai dan tiap-tiap kandidat ditampilkan secara terpisah dalam surat suara.<sup>256</sup> Dalam sistem ini secara garis besar dikenal ada dua mekanisme untuk menentukan perolehan kursi dari partai politik, yaitu:<sup>257</sup>

---

<sup>254</sup> Rizkiyansyah, Mengawali Pemilu Menatap Demokrasi (Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004), Bandung: IDEA Publishing, 2007, hlm.7.

<sup>255</sup> Sigit Pamungkas, Op.Cit., hlm. 30.

<sup>256</sup> Tinjauan Singkat Tentang Sistem Pemilu., Ibid.

<sup>257</sup> Sigit Pamungkas, Op.Cit., hlm. 31-33.

- a) Teknik kuota atau dikenal juga dengan sisa suara terbesar. Teknik kuota dicirikan dengan adanya bilangan pembagi pemilih (BPP) yang tidak tetap, tergantung pada jumlah pemilih.<sup>258</sup>
- b) Teknik *divisor* atau dikenal juga dengan perhitungan rata-rata angka tertinggi. Teknik divisor, bilangan pembagi pemilih (bpp) tetap, tidak tergantung pada jumlah pemilih/perolehan suara.<sup>259</sup>

#### Kelebihan Sistem RP <sup>260</sup>

- a) Memungkinkan lembaga perwakilan terdiri dari wakil rakyat yang berasal dari berbagai macam kekuatan politik
- b) Cukup akurat menerjemahkan proporsi suara
- c) Hanya sedikit pemilih yang tidak terwakili
- d) Dapat menghasilkan keragaman dalam sistem multipartai.

#### Kelemahan Sistem RP<sup>261</sup>

- a) Sering tidak ada hubungan yang kuat antara pemilih dengan wakilnya
- b) Pemilih tidak memiliki pengaruh dalam menentukan wakilnya
- c) Pemerintah terpilih akan menjadi kurang bertanggung jawab.

#### 2) *Single Transferable Vote*

Para pemilih di beri otoritas untuk menentukan preferensinya. Pemenangnya didasarkan atas penggunaan kota. Sistem ini ditandai dengan beberapa ciri : pertama, menggunakan distrik-distrik bersuara banyak. Kedua, jika ada yang melebihi kuota, kandidat yang preferensinya. Ini hampir sama dengan sistem yang digunakan dalam sistem AV. Ketiga, kandidat yang perolehan suaranya melebihi kuota

---

<sup>258</sup> Sigit Pamungkas, Ibid.

<sup>259</sup> Sigit Pamungkas, Ibid.

<sup>260</sup> Tinjauan Singkat Tentang Sistem Pemilu., Op.Cit.

<sup>261</sup> Tinjauan Singkat Tentang Sistem Pemilu., Ibid.

suara (*threshold*) dinyatakan sebagai wakil terpilih.<sup>262</sup> Keempat, paling sedikit disingkirkan pemilih melakukan ranking kandidat secara preferensial.<sup>263</sup> Secara operasional, sistem ini dijalankan dengan mekanisme sebagai berikut :

Partai-partai peserta pemilu mengajukan calon sebanyak yang mereka yakin dapat menang di setiap daerah pemilihan. Para pemilih menempatkan urutan pilihannya di antara calon-calon (1, 2, 3, 4, ...). Total jumlah suara dihitung, kemudian jumlah ini dibagi dengan jumlah kursi di daerah pemilihan tersebut untuk menghasilkan kuota. Agar terpilih, calon harus meraih kuota minimal. Saat pilihan pertama dihitung dan tidak ada calon yang mencapai kuota, maka calon dengan jumlah suara paling sedikit akan dihapus dan suaranya akan dibagikan kembali sesuai dengan pilihan kedua. Proses ini berlanjut sampai semua kursi terisi.<sup>264</sup>

Dampak penerapan Sistem Proporsional

- 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan
  - a) Sistem proporsional bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang.<sup>265</sup> Sehingga lebih cenderung menghasilkan suatu parlemen yang mencerminkan komposisi para pemilihnya.<sup>266</sup> Sehingga dapat menghilangkan kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen.<sup>267</sup>
  - b) Sistem proporsional dianggap representatif karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilu.<sup>268</sup>

---

<sup>262</sup> Joko J. Prihatmoko, Pemilu 2004., Ibid.

<sup>263</sup> Sigit Pamungkas, Op.Cit., hlm. 35.

<sup>264</sup> Pippa Noris, Op.Cit.

<sup>265</sup> Sigit Pamungkas, Op.Cit., hlm. 38.

<sup>266</sup> Pippa Noris, Op.Cit.

<sup>267</sup> Miriam Budiardjo, Op.Cit., hlm. 468

<sup>268</sup> Miriam Budiardjo, Ibid.

- c) Mendorong partai-partai untuk mengajukan daftar calon yang inklusif dan secara komunal berbeda-beda.<sup>269</sup>
  - d) Lebih memberikan kemungkinan terpilihnya wakil dari budaya/kelompok minoritas.<sup>270</sup>
  - e) Membuat pembagian kekuasaan antar mayoritas dan minoritas serta kelompok-kelompok kepentingan yang kuat semakin nyata.<sup>271</sup>
- 2) Sistem Kepartaian Penggunaan sistem ini memudahkan partai-partai minoritas untuk memperoleh akses perwakilan.<sup>272</sup>
  - 3) Lembaga Perwakilan Golongan-golongan bagaimanapun kecilnya menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat.
  - 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen Pada aspek ini, kelemahan sistem proporsional lebih menonjol. Oleh karenanya, aspek ini bukanlah kelebihan dari sistem proporsional.
  - 5) Teknis Penyelenggaraan Tidak ada kelebihan menonjol dalam konteks pelaksanaan sistem proporsional. Teknis penyelenggaraan sistem proporsional lebih sebagai kelemahan sistem ini karena lebih sulit dibandingkan sistem distrik.
- c. Sistem Campuran

Tujuan dari sistem campuran ini adalah untuk memadukan ciri-ciri positif dari sistem mayoritas-pluralis dan sistem proporsional. Dengan demikian, pada sistem ini akan terdapat dua sistem pemilu yang jalan beriringan, meski masing-masing menggunakan metodenya sendiri. Sistem ini memiliki dua varian, yaitu *Sistem Parallel* dan *Sistem Mixed Member Proportional (MMP)*. Disebut sistem paralel bila dua perangkat sistem pemilihan yang digunakan tidak berhubungan dan dibedakan, dan satu sama lain tidak saling bergantung. Sementara bila hasil dari dua

---

<sup>269</sup> Joko J. Prihatmoko, Pemilu 2004., Op.Cit., hlm. 64-65

<sup>270</sup> Joko J. Prihatmoko, Pemilu 2004., Ibid.

<sup>271</sup> Joko J. Prihatmoko, Pemilu 2004., Ibid.

<sup>272</sup> Joko J. Prihatmoko, Pemilu 2004., Ibid.

sistem pemilihan dihubungkan, dengan alokasi kursi di sisi sistem proporsional bergantung pada apa yang terjadi di sistem mayoritas-pluralitas, sistem tersebut disebut *Mixed Member Proportional (MMP)*.

1) *Sistem Paralel.*

Dalam sistem paralel, sebagian distrik memakai sistem proporsional representatif daftar dan sebagian yang lain memakai sistem distrik.<sup>273</sup> Secara teknis operasional, sistem ini akan bekerja dengan cara menerapkan penggunaan dua kotak suara (*ballots*). Pemilih memilih ballot pertama untuk pilihan distrik dan ballot kedua untuk pilihan partai (proporsional).<sup>274</sup> Di mana setiap pemilih akan menerima dua surat suara terpisah, satu untuk kursi distrik dan satunya lagi untuk kursi proporsional. Dalam hal ini komponen proporsional tidak mengkompensasikan sisa suara bagi daerah pemilihan yang menggunakan sistem distrik.

2) *Sistem Mixed Member Proportional (MMP).*

Dalam *sistem mixed member proportional (MMP)*, sebagian anggota lembaga perwakilan dipilih melalui sistem distrik (FPTP) dan sebagian lain berdasarkan sistem proporsional.<sup>275</sup> Sedangkan jumlah anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih melalui masing-masing sistem tersebut telah ditentukan sebelumnya. Bisa saja 60% (enam puluh per seratus) dipilih dengan sistem distrik dan 40% (empat puluh per seratus) dipilih dengan sistem proporsional, atau bisa saja 50 : 50 untuk kedua sistem yang diterapkan. Bagi partai yang tidak mendapatkan kursi melalui pemilu distrik, maka partai tersebut akan mendapatkan jatah kursi berdasarkan perolehan suara melalui pemilu proporsional. Contohnya, jika satu partai memenangkan 10% suara secara nasional, tetapi tidak memperoleh

---

<sup>273</sup> Sigit Pamungkas, Op.Cit., hlm. 36.

<sup>274</sup> Sigit Pamungkas, Ibid.

<sup>275</sup> Sigit Pamungkas, Op.Cit., hlm. 36.

kursi di distrik/daerah, maka partai tersebut akan diberikan kursi yang cukup dari daftar proporsional guna membuat partai tersebut punya 10% kursi di lembaga perwakilan.

#### **4. Dinamika Pemilihan Umum Di Indonesia**

Indonesia sejak awal kemerdekaannya menyatakan sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat) dalam sejarah perkembangannya mengalami pasang surut dalam membangun demokrasi termasuk dalam menyelenggarakan pemilihan umum.

##### **a. Pemilu 1955**

Pemilu pertama dapat dilaksanakan pada tahun 1955 pada masa demokrasi liberal dalam kepemimpinan Orde Lama. Pemilu yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR dan Badan Konstituante ini, tidak dapat menghasilkan pemerintahan (parlementer) yang stabil sehingga pada tahun 1959, Presiden Republik Indonesia, Ir. Soekarno, mengeluarkan Dekrit Presiden untuk kembali pada UUD 1945. Pasca dikeluarkannya Dekrit Presiden inilah, sistem demokrasi yang dikembangkan adalah sistem Demokrasi Terpimpin di bawah kekuasaan Presiden. Meskipun menggunakan istilah demokrasi, tetapi pada kenyataannya Demokrasi Terpimpin merupakan praktik otoritarianisme sehingga kekuasaan Soekarno berakhir dan digantikan oleh pemerintahan Soeharto dengan sistem Demokrasi Pancasila. Hasil Pemilihan Umum tahun 1955 sebagai pemilihan umum yang pertama dilaksanakan di negara kita sangat menarik perhatian masyarakat terutama ahli hukum Tata Negara baik dalam maupun luar negeri, sebab mempunyai pengaruh yang besar terhadap kehidupan ketatanegaraan, pemerintah, khususnya sistem demokrasi dan sistem kepartaian. **Herbert Feith** mengatakan bahwa Pemilihan Umum tahun 1955 di Indonesia sangat menarik dan merupakan suatu eksperimen dalam pelaksanaan demokrasi, menarik perhatian mengenai mekanisme politik,

yang menentukan dasar-dasar politik di Indonesia serta bahan analisa masyarakat.<sup>276</sup>

Pemilu anggota DPR diikuti 118 peserta yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan, sedangkan untuk Pemilu anggota Konstituante di ikuti 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan.

Penyelenggaraan pemilu pertama di Indonesia ini tampak tidak begitu mulus, sebab terdapat beberapa pelanggaran-pelanggaran atas asas pemilu. Segi yang jauh lebih rumit dari pemungutan suara adalah soal seberapa bebas pemilih memberikan suaranya.

Pemilihan umum 1955 memperlihatkan Indonesia menghadapi sejumlah persoalan khusus dalam upayanya menyesuaikan teknik pemilihan umum sesuai kebutuhannya. Terkait dengan ini adalah kesulitan besar menjaga agar aparat pemerintah daerah dan lokal tidak campur tangan politik partai. Hal penting berikutnya yang membuat pemilihan umum 1955 di Indonesia berbeda dari pemilihan umum di kebanyakan negara Barat ialah besarnya perbedaan antara soal-soal nasional di satu tingkat desisi dengan seruan-seruan kampanye tingkat desa di sisi lainnya, dan rendahnya tingkat kepekaan pemilih terhadap perkembangan politik di tingkat nasional.<sup>277</sup>

#### b. Pemilu 1971-1997

Masa pemerintahan Orde Lama digantikan pada pemilu 1971 yang kemudian dikenal dengan pemerintahan Orde Baru. Orde baru menerapkan Demokrasi Pancasila dengan lebih menekankan pada kestabilan politik dan pertumbuhan ekonomi sehingga nilai-nilai demokrasi yang sesungguhnya tidak secara penuh dapat diwujudkan. Meskipun Pemilu dapat dilaksanakan sebanyak 6 (enam) kali yaitu pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997, namun banyak pihak yang menilai bahwa penyelenggaraan Pemilu lebih bersifat

---

<sup>276</sup> Imam Suhadi, *Pemilihan Umum 1955, 1971, 1977; Cita-cita dan Kenyataan Demokrasi*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1981, hlm. 26.

<sup>277</sup> Herbert Feith, *Op.Cit.*, hlm 132.



formalitas dan hanya untuk mencari legitimasi terhadap kekuasaan sehingga muncul banyak tuntutan, dan pada akhirnya melalui gerakan reformasi politik pada tahun 1998.

- 1) Sistem Pemilu Pemilu 1971 merupakan pemilu kedua yang diselenggarakan bangsa Indonesia. Pemilu 1971 dilaksanakan pada pemerintahan Orde Baru, tepatnya 5 tahun setelah pemerintahan ini berkuasa. Pemilu yang dilaksanakan pada 5 Juli 1971 ini diselenggarakan untuk memilih Anggota DPR. Sistem Pemilu 1971 menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem stelsel daftar, artinya besarnya kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD, berimbang dengan besarnya dukungan pemilih karena pemilih memberikan suaranya kepada organisasi peserta pemilu. Pada pemilu 1971 tidak berlangsung dengan aman dan nyaman, sebab terdapat berbagai ketegangan dalam pelaksanaan kampanye dan berdasarkan hasil penghitungan suara pemilu secara keseluruhan, ternyata banyak diantara daftar pemilih yang tidak menggunakan hak suaranya (*golput*).<sup>278</sup>
- 2) Sistem Pemilu kedua pada pemerintahan orde baru ini diselenggarakan pada tanggal 2 Mei 1977. Pemilu ini memiliki perbedaan dengan pemilu sebelumnya, yaitu pesertanya jauh lebih sedikit, dua parpol dan satu golkar. Hal ini didasarkan keinginan untuk penyederhanaan partai politik. Realisasi penyederhanaan partai tersebut dilaksanakan melalui Sidang Umum MPR tahun 1973. Sembilan partai yang berdifusi kedalam dua partai baru<sup>279</sup>, sehingga Pemilu 1977 diikuti 3 (tiga) peserta Pemilu. Penyederhanaan partai politik pada masa ini ternyata tidak memudahkan pembangunan, justru sebaliknya malah menambah

---

<sup>278</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994, hlm. 265.

<sup>279</sup> Mahrus Irsyam, *Sejarah Kepartaian di Indonesia*, Jakarta: IDSN, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1985, hlm.60.

permasalahan. Penyebabnya bukan saja karena persaingan antar-parpol, melainkan juga persaingan antar anggota didalam parpol yang memicu munculnya krisis dan perpecahan. Akibatnya, peranan dan fungsi parpol dalam stabilitas politik yang sedang dibangun dalam masa orde baru semakin melemah.

c. Pemilu 1982

Sistem Pemilu 1982 merupakan pemilu ketiga yang diselenggarakan pada pemerintahan Orde Baru. Pemilu ini diselenggarakan pada tanggal 4 Mei 1982. Sistem Pemilu 1982 tidak berbeda dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1971 dan Pemilu 1977, yaitu masih menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional).

d. Pemilu 1987

Sistem Pemilu keempat pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 23 April 1987. Sistem Pemilu yang digunakan pada tahun 1987 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1982, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar.

e. Pemilu 1992

Sistem Pemilu kelima pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. Pemilihan Umum yang didahului dengan masa kampanye selama 25 hari dan memperebutkan 400 kursi di DPR, sekaligus juga untuk mengisi keanggotaan MPR periode 1992-1997.<sup>280</sup> Sistem Pemilu yang digunakan pada tahun 1992 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1987, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar.

Pemilu 1992 berbeda dengan suasana Pemilu 1987. Pertama, masyarakat yang memberikan suara telah mengalami peningkatan pendidikan. Kedua, telah mulai tumbuh suatu kelas menengah yang berpendidikan lebih tinggi dan arena itu pula bersifat lebih kritis. Ketiga, suatu proses ketebukaan telah

---

<sup>280</sup> Sudibjo M, Pemilihan Umum 1992, Jakarta: CSIS, 1995, hlm. 12

dimulai beberapa waktu yang lalu dan telah direstui oleh pemerintah.<sup>281</sup> Keadaan mencerminkan keinginan masyarakat akan demokratisasi dalam sistem politik di Indonesia.

f. Pemilu 1997

Sistem Pemilu keenam pada pemerintahan Orde Baru ini dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 1997. Sistem Pemilu yang digunakan pada tahun 1997 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1992, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar.

Serangkaian kampanye menuju pemilu 1997 menjadi awal yang dilaksanakan selama 27 hari, yaitu tanggal 27 April-23 Mei 1997 diwarnai berbagai insiden, gejolak, dan beberapa kerusuhan diberbagai tempat, dinilai sebagai kampanye terburuk sepanjang sejarah pemilu di Indonesia selama Orde Baru.<sup>282</sup>

g. Pemilu 1999-2009 (Masa Reformasi)

1) Pemilu 1999.

Sistem Pemilu 1999 Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pada masa reformasi. Pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Sistem Pemilu 1999 sama dengan Pemilu 1997 yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar.

Tumbangnya rezim otoriter Orde Baru yang ditandai dengan pernyataan pengunduran diri Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 memberikan peluang besar bagi bangsa Indonesia untuk kembali menata kehidupan politik, ekonomi, dan hukum ke arah yang lebih terbuka, demokratis, dan adil. Pemilu 1999 menjadi pemilu pertama di era Reformasi yang memiliki arti strategis dalam proses transisi semokrasi di Indonesia. Pada masa ini, kebebasan Pers mulai lebih terbuka.

---

<sup>281</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm.43

<sup>282</sup> J. Kristiadi, *Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan, dan Evaluasi*, Jakarta: CSIS, 1997, hlm. Xv.

## 2) Pemilu 2004

Pada tahun 2004 dilaksanakan pemilihan presiden yang memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Sistem pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota dalam pemilu 2004 ada proporsional daftar calon terbuka, dimana penentuan calon terpilih berdasarkan pada nomor urut.<sup>283</sup> Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka merupakan hibrida antara sistem proporsional dan distrik. Nuansa distriknya ditunjukkan dengan jumlah suara yang diperoleh calon yang dipilih dengan cara memebrikan tanda sebanyak dua kali untuk partai dan nama calon, sedangkan proporsionalnya terlihat ketika hanya mencoblos sekali dengan memilih gambar partai peserta pemilu.<sup>284</sup>

Pemilu 2004 diselenggarakan pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II). Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

## 3) Pemilu 2009

---

<sup>283</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Ibid, Pasal 6

<sup>284</sup> Joko J. Prihatmoko, Pemilu 2004 dan Konsolidasu Demokrasi, Semarang: LP2I Press, 2003, hlm.30.

Pada pemilu 2009 dilaksanakan berdasarkan UU No.10 Tahun 2008 menggunakan sistem proporsional terbuka.<sup>285</sup> Namun pada tanggal 19 Desember 2008, sistem pemilu yang akan ditetapkan dalam pemilu 2009 berubah lagi menjadi sistem proporsional terbuka murni.<sup>286</sup> Sistem tersebut lahir berdasarkan putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 dalam perkara pengujian UU No.10 Tahun 2008. Berdasarkan putusan tersebut, ketentuan Pasal 214 dianggap tidak lagi relevan dengan perkembangan kehidupan kenegaraan sehingga muncullah berbagai gugatan terhadap sistem proporsional terbuka yang dianut undang-undang tersebut. Melalui putusan tersebut, MK menyatakan bahwa Pasal 214 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. MK menyatakan bahwa penetapan calon terpilih adalah berdasarkan suara terbanyak.<sup>287</sup> Adapun yang menjadi alasan perubahan sistem ini adalah pertimbangan hukum MK yang menyatakan:<sup>288</sup>

- a) Bahwa dilihat dari dimensi keadilan dalam pembangunan politik, pada saat ini Indonesia telah menganut sistem pemilihan langsung untuk Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, dan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sehingga menjadi adil pula jika pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga bersifat langsung memilih orang tanpa mengurangi hak-hak politik partai politik, sehingga setiap calon anggota legislatif dapat menjadi anggota legislatif pada semua tingkatan sesuai dengan perjuangan dan perolehan dukungan suara masing-masing

---

<sup>285</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Op.cit, Pasal 5 ayat (1)

<sup>286</sup> Khairul Fahmi, Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat, Jakarta: PT. Raja Grafindo, cet. 2, September 2012, hlm.10.

<sup>287</sup> Khairul Fahmi, Ibid, hlm.10-11.

<sup>288</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008, tanggal 19 Desember 2008, hlm.105.

- b) Hal tersebut akan menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif, karena tidak ada rasa dan logika yang dapat membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar dengan cara seperti itu
- c) Bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing Caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak

Hal ini dapat dipahami dari pertimbangan hukum MK dalam putusannya yang memberikan pemahaman bahwa kedaulatan rakyat mesti diwujudkan melalui saran pemilihan umum yang menggunakan sistem penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 10/2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan

dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.<sup>289</sup> Pemilu 2009 untuk memilih Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Sedangkan untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik disini adalah provinsi, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan.

h. Pemilu 2014

Pemilu tahun 2014 merupakan Pemilu yang keempat pada masa reformasi. Seperti dengan penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya, pemilu tahun 2014 juga ditandai dengan beberapa perbaikan dalam hal landasan hukumnya yaitu pada sistem ini terdapat ambang batas terhadap parlemen (*Parlementery Threshold*) dan ambang batas terhadap presiden (*Presidensial Threshold*). Sistem pemilu pada 2014 yang dilakukan secara bertingkat, yaitu pemilihan anggota Legislatif terlebih dahulu untuk menentukan jumlah suara dan kursi di DPR untuk dapat menentukan partpol mana saja yang lolos mencapai ambang batas parlemen 2.3%. Dalam pencalonan presiden dan wakil presiden, partai atau gabungan partai politik harus mencapai 20% kursi DPR

---

<sup>289</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Ibid, hlm.104-105.

dan 25% suara nasional yang dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden.<sup>290</sup> Tidak setiap partai peserta pemilu dapat mengusulkan calon presidennya, karena ada aturan ambang batas itu.

Hasil pemilu legislatif 2014 yang telah diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) menunjukkan bahwa dari 12 partai peserta pemilu legislatif 2014, 10 partai dinyatakan lolos ambang batas parlemen (parliamentary threshold) 3,5% adalah Nasdem (6,72%), PKB (9,04%), PKS (6,79%), PDIP (18,95%), Golkar (14,75%), Gerindra (14,75%), Demokrat (10,19%), PAN (7,59%), PPP (6,53%), dan Hanura (5,26%). Sisanya dua partai dinyatakan tidak lolos ambang batas parlemen yakni PBB yang hanya memperoleh 1,46% dan PKPI yang mendulang suara 0,91%.<sup>291</sup> Sebagai konsekuensi dari tidak adanya satu partai pun yang mayoritas dan keharusan untuk memenuhi batas pencalonan minimal, maka partai politik melakukan koalisi untuk mencapai ambang batas presiden. Pemilihan presiden di tahun 2014 diikuti oleh dua pasang kandidat presiden dan wakil presiden, sebagai puncak dari proses kesepakatan yang terjadi di antara partai-partai yang berhak memiliki kursi di parlemen, yang bernaung dalam dua koalisi besar.

Salah satu kesulitan sebagai dampak dari tidak adanya partai pemenang mayoritas pada pemilu legislatif 2014 akan berpengaruh pada hasil pilpres 2014. Jimly Asshiddiqie selaku Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), menilai penyelenggaraan Pemilihan Umum 2014 diwarnai kekisruhan, akibat penerapan sistem proporsional terbuka. Penyelenggaraan Pemilu 2014 pun dinilai lebih buruk di banding Pemilu 2009.<sup>292</sup>

---

<sup>290</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>291</sup> SK KPU Nomor 411/Kpts/KPUTAHUN 2014 tentang Penetapan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilu Tahun 2014, <<http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2014/282>> [diakses pada 06/03/2018]

<sup>292</sup> Jimly Asshiddiqie, "Jimly: Pemilu 2014 Lebih Kisruh karena Sistem Proporsional Terbuka", <<http://nasional.kompas.com>> [diakses pada 11/03/2018]



i. Pemilu 2019 (Pemilu Serentak)

Pemilu tahun 2019 adalah merupakan pertama kalinya Indonesia menggunakan sistem pemilihan serentak antara legislatif dan eksekutif. Pemilu serentak yang menggabungkan Pemilu legislatif dan Pemilu eksekutif dapat menciptakan pemerintahan Presidensial yang stabil dan efektif.<sup>293</sup> Berbeda dengan pemilu 2014 yang sistem pelaksanaan Pemilu tahun 2014 dilaksanakan terpisah antara legislatif dan eksekutif. Hal ini untuk dapat memetakan partai mana saja yang lolos mencapai ambang batas (*Parlementery Threshold*), sehingga layak mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden. Sebab berdasarkan UU Nomor 42 Tahun 2008, tidak setiap partai peserta Pemilu dapat mengusulkan calon Presidennya, karena ada aturan ambang batas itu. Bagi partai politik yang mencapai ambang batas yang ditentukan oleh UU, ditentukan pula adanya ambang batas untuk dapat mencalonkan presiden (*Presidential Threshold*).

Pemilu 2019, di mana sistem penyelenggaraan Pemilu diatur dengan menyerentakkan Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif. Dua institusi yang terpisah ini diselenggarakan Pemilunya dalam waktu bersamaan.<sup>294</sup> Salah satu substansi yang dipersoalkan pada pemilu 2019 nanti adalah masih perlukah ambang batas presidensial (*Presidential Threshold*) sebagaimana di atur pada Pasal (9) UU No. 42 Tahun 2008. Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada kasus uji materil yang diajukan oleh Effendi Ghazali, (et.al), tidak secara otomatis menghapus Pasal (9) UU No. 42 Tahun 2008. MK hanya mengabulkan penyelenggaraan pemilu secara serentak pada 2019, sementara persoalan ambang batas pencalonan presiden dikembalikan kepada pembuat Undang-Undang, dalam hal ini adalah DPR. Persoalan yang tersisa itu akhirnya digugat kembali oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra pada 20 Maret 2014 yang

---

<sup>293</sup> Kementerian Dalam Negeri, hlm.42.

<sup>294</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, Pemberlakuan Pemilu serentak pada tahun 2019 berdasarkan pengabulan atas gugatan uji materi Pasal 3 ayat (4) Undang undang 42/2008 yang berbunyi “Hari, tanggal dan waktu pemungutan suara Pemilu Presidendan wakil Presiden ditetapkan dengan Keputusan KPU”

mengajukan uji materi Pasal 9, Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Seminggu sebelum pemilu legislatif, 9 April 2014 diselenggarakan, MK akhirnya menolak permohonan uji material dari Yusril Ihza Mahandra.<sup>295</sup> Gugatan UU Pilpres yang dikabulkan MK adalah Pasal 3 ayat 5, Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112. Apabila permohonan ini dikabulkan, penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilihan Presiden 2019 dan seterusnya akan digelar serentak, sehingga tidak ada *presidential threshold* untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden.<sup>296</sup> Namun faktanya, Putusan MK NOMOR 22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa pemilu serentak dilakukan dengan diberlakukannya ambang batas (*Presidential Threshold*).

Pelaksanaan pemilu untuk periode 2019-2024 berdasarkan putusan MK dengan serentak dan pencalonan presiden tetap menggunakan ambang batas, yang mana ambang batasnya ditentukan dari partai politik yang menduduki parlemen pada periode sebelumnya yaitu periode 2014-2018. Penetapan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menetapkan ketentuan ambang batas atau *Presidential Threshold*. Dalam pengaturan Pemilu 2019, kursi dan suara yang dipakai untuk menentukan partai yang berhak mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah hasil Pemilu Legislatif di tahun 2014. Hal ini tentu menjadi pertanyaan sekaligus ironi, bagaimana mungkin hasil Pemilu tahun 2014 digunakan untuk Pemilu 2019. Namun. Hal baik yang perlu difokuskan dari putusan MK ini adalah mengenai pemilu serentak yang akan dilaksanakan. Jika dibandingkan dengan sistem pemilu terpisah pada tahun sebelumnya, pada pemilu 2014 menyisakan berbagai problematika yang belum selesai. Penetapan Data Pemilih Tetap (DPT) misalnya yang masih belum tuntas dengan berbagai kondisi dan situasi yang ada, adanya beberapa caleg

---

<sup>295</sup> Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

<sup>296</sup> Pemberlakuan Pemilu serentak pada tahun 2019 berdasarkan pengabulan atas gugatan uji materi Pasal 3 ayat (4) Undang undang 42/2008 yang berbunyi “Hari, tanggal dan waktu pemungutan suara Pemilu Presiden dan wakil Presidei.n ditetapkan dengan Keputusan KPU”

yang tidak melaporkan dana kampanye kepada KPU, kurang maksimalnya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, hingga masih maraknya *money politic* dengan berbagai variasi yang berkembang serta konflik diinternal maupun eksternal partai politik dan konflik antar massa masih sering kali ditemui pada pesta demokrasi kali ini.<sup>297</sup> Merujuk pada tahun 2009, sebagai referensi pengalaman pelaksanaan pemilu dengan sistem yang sama, baik sistem pemilu maupun sistem partai politik dengan berbagai persoalan yang dihadapi dilihat dari aspek partisipasi masyarakat, antara lain, yaitu:<sup>298</sup>

- a. DPT bermasalah;
- b. Kualitas hasil pemilu tidak efektif;
- c. Pelayanan yang kurang maksimal;
- d. Kompleksitas sistem pemilu;
- e. Penentuan calon tidak melibatkan warga negara yang masuk dalam partai politik;
- f. Menurunnya pengawasan;
- g. Sistem konversi surat suara;
- h. Representasi tidak terarah;
- i. Terbatasnya partisipasi politik; dan
- j. Penilaian kinerja terhadap wakil rakyat tidak efektif.

Melalui keputusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pemilu serentak yang akan dilaksanakan pada pemilu 2019, memberikan harapan besar bagi terciptanya pemilu yang berintegritas, partai politik yang berintegritas, dan sistem pemerintahan yang berintegritas. Kualitas dari sistem yang dibangun dapat berimplikasi kepada terwujudnya cita-cita bangsa dan Negara, yaitu masyarakat yang adil, sejahtera dan sentosa dalam berbangsa dan bernegara.

---

<sup>297</sup> Ramlan Surbakti, (et.al) Merancang Sistem., Ibid, hlm.21-22.

## 5. Tujuan dari Sistem Pemilihan Umum

Setelah melihat dinamika pemilihan umum di Indonesia sejak dari jaman Orde Lama sampai masa Reformasi saat ini, menggambarkan bahawa sesungguhnya sistem pemilu dirancang untuk memberikan keadilan bagi rakyat dengan berdasarkan demokrasi perwakilan. Namun tampaknya sistem pemilu ideal yang diharapkan dapat memberikan keadilan bagi setiap elemen rakyat tak kunjung ditemukan. Sistem pemilu yang digunakan pada setiap negara sesungguhnya dirancang dalam rangka mewujudkan tujuan utama dari pemilu, menurut **Aurel Croissant** tujuan pemilu ada 3 (tiga), yaitu:<sup>299</sup>

- a. Keterwakilan politik, (*political representation*), dalam arti kelompok-kelompok dalam masyarakat dapat terwakili di parlemen, baik dari aspek geografis, fungsional dan diskriptif;
- b. Integrasi politik (*political integration*), yakni stabilitas politik dapat terjadi karena adanya kesepahaman antara partai politik dan masyarakat terhadap partai politik sehingga konflik politik dapat diremas secara efektif lewat lembaga perwakilan; dan
- c. Membantu terbentuknya pemerintahan yang efektif (*effective government*), yakni adanya jaminan pada stabilitas pemerintahan dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintah.

Sistem pemilu sudah selayaknya di bentuk dengan sistem yang adil. Dengan memperhatikan kesetaraan hak warga negara, hak keterwakilan mereka dalam pemilu, serta memperhatikan keadilan terhadap hak pilih dan hak memilih mereka. **Ramlan Surbakti** memberikan definisi keadilan pemilu, ia mengemukakan tujuh kriteria yang mesti dipenuhi untuk mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas. Tujuh kriteria tersebut adalah:<sup>300</sup>

---

<sup>299</sup> Ramlan Surbakti, (et.al) Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Seri Elektoral Demokrasi. Buku 1, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011, hlm. 49-51.

<sup>300</sup> Ramlan Surbakti, Pemilu Berintegritas dan Adil, 2014, hlm. 6

- a. Kesetaraan antarwarga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan
- b. Kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis
- c. Persaingan bebas dan adil antar kontestan pemilu
- d. Partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahap pemilu
- e. Badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen, dan imparisial
- f. Integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara pemilu
- g. Penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.
- h. menjamin keterwakilan perempuan dan minoritas
- i. soliditas dukungan terhadap presiden
- j. sistem pemilu yang simpel.

Kesetaraan antarwarga negara dijelaskan sebagai kesetaraan baik dalam pencalonan, pemungutan, penghitungan suara maupun alokasi kursi DPR, DPD, dan DPRD, serta dalam percalonan dalam pemerintahan. Sementara persaingan yang bebas dan adil diartikan sebagai suatu kontestasi di mana para kontestan berangkat dan bersaing dari titik tolak atau titik star yang sama dan setara.<sup>301</sup> Representasi (keterwakilan) penduduk yang berasaskan *equal representation*, artinya bahwa satu orang, satu suara, dan setara (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945). Kesetaraan yang dimaksud adalah perimbangan kursi di DPR antar daerah dengan melakukan pembagian secara merata. Representasi penduduk dalam kerangka pemilihan DPR dan DPRD mengacu kepada sistem proporsional yang representatif dalam sistem keterwakilan perwakilan rakyat menjadi kolaborasi yang ideal dalam pemilihan umum. Perwakilan rakyat yang direpresentasikan oleh penduduk semakin meningkatkan kualitas perwakilannya, disamping itu, penguatan terhadap oposisi didalam perwakilan akan menciptakan pemerintahan yang ideal dalam berbagai prinsip kebijakan. Hal ini juga diperkuat oleh disiplin anggota DPR dan DPRD

---

<sup>301</sup> Ramlan Surbakti, Ibid.

terhadap partai politik sebagai media demokrasi dalam pengembangan representasinya kepada rakyat.

Sistem pemilihan umum juga harus dilaksanakan dengan efisien dan efektif, tidak membutuhkan banyak waktu dan dana. Jika kita melihat sistem pemilu Indonesia yang terpisah, antar pileg dan pilpres, dibutuhkan dua tahap waktu yang berbeda sehingga menghabiskan banyak waktu terbuang hanya untuk melakukan pemilu. Dana yang dikeluarkan juga dalam jumlah yang besar, Maka pemilu umum serentak yang akan dilaksanakan untuk periode 2019-2024 telah menggambarkan sistem yang efektif dan efisien. Konsep yang ditawarkan oleh Ramlan Surbakti terhadap sistem pemilu serentak dengan sistem pluralism moderat (multipartai sederhana) dapat dijadikan sumber dalam menciptakan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan pemilu, yaitu pemisahan penyelenggaraan pemilu, antara pemilu daerah dan pemilu nasional. Hal ini dapat mengatasi problematika yang muncul dari pencalonan, antara lain:<sup>302</sup>

- a. Menciptakan konsentrasi penuh bagi pengurus parpol dalam melakukan perekrutan calon;
- b. Meminimalisir adanya konflik internal; dan
- c. Durasi pemilu dapat ditekan dengan 2-3 tahun sekali.

Jika pelaksanaan pemilu dilakukan dalam jangka waktu 2-3 tahun akan memberikan efek positif bagi partai politik dalam keseriusan terhadap kaderisasi. Partai politik dituntut untuk memberikan pemahaman kepada para kader tentang substansi partai politik dan tujuan mulianya dalam pertarungan pemilu. Ketersediaan calon juga dituntut untuk secara kualitas dan kompetensi dapat diatasi bagi yang ingin maju menjadi calon. Hal ini sebagai bentuk peningkatan kualitas calon dalam dunia politik yang lebih bermakna dan berkualitas. Disamping itu, pemilu serentak akan meminimalisir terjadinya konflik internal partai politik. Dalam beberapa kali pelaksanaan pemilu, baik pemilu legislatif, eksekutif maupun pemilukada, seringkali

---

<sup>302</sup> Ramlan Surbakti, (et.al) Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, Seri Elektoral Demokrasi, Buku 2, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011, hlm. 8.

konflik melanda internal didalam parpol. Terutama bagi parpol pengusung atau koalisi parpol yang menimbulkan berbagai perspektif dalam diri parpol ataupun para kandidat. Parpol disibukkan oleh urusan konflik didalam internalnya, sehingga pelaksanaan tugas pokok dan fungsi parpol secara substantive sulit tercapai. Pengkaderan dalam diri parpol sulit terpenuhi, hanya ketika pada ajang lima tahun saja yang dapat dilakukan, yaitu hanya untuk memenuhi persyaratan dalam mengikuti pemilu.

Pelaksanaan pemilu serentak, dengan estimasi waktu 2-3 tahun, dapat membantu meningkatkan kualitas lembaga partai politik dalam menghasilkan kandidat terbaik serta maksimalisasi pendidikan dan pelatihan politik bagi calon politisi. Pun demikian, parpol tidak disibukkan dengan urusan pemilu saja, akan tetapi mengembangkan sayap dalam membangun bangsa dan Negara melalui nilai-nilai demokrasi secara santun, arif, dan bijaksana. Hal ini, juga mempengaruhi biaya pemilu dengan sedapat mungkin disederhanakan secara realistis. Artinya bahwa jika dilakukan secara bersamaan antara pemilu nasional dan daerah maka dapat dipastikan anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah sedikit mungkin menghindari pemborosan anggaran.

Dengan memperhatikan indikator sistem pemilu yang adil, maka penerapan pemilu serentak dengan sistem proporsional terbuka akan mewujudkan demokrasi yang sejati dan menjawab segala persoalan yang muncul dalam pemilu, serta dapat memperkuat sistem presidensial negara Indonesia.

## **6. Pemilihan Umum Serentak Tanpa *Presidential Threshold* Sebagai Penguatan Sistem Presidensial**

Pemilu serentak dengan *presidential threshold* dianggap tidak relevan. Terdapat empat alasan mengapa ambang batas tidak relevan diterapkan dalam pemilu serentak. *Pertama*, apabila ambang batas ini dihapuskan, maka resiko yang muncul adalah semua partai peserta pemilu diijinkan untuk mencalonkan Presiden/Wakil Presidennya masing-masing, yang memungkinkan akan munculnya calon yang lebih dari dua pasangan. *Kedua*, logika yang muncul adalah, semua partai peserta pemilu akan

memanfaatkan kesempatan ini untuk mengusungkan calon presidennya masing-masing, baik partai politik kecil maupun partai politik besar yang bahkan belum tentu partai politik itu memenangkan suara di pemilu legislatif. *Ketiga*, kekhawatiran selanjutnya apabila ambang batas tidak ada dan semua partai dapat mengusungkan kandidatnya masing-masing adalah, apabila partai politik yang memenangkan pemilu presiden tidak memenangkan kursi di parlemen. Maka akan ada kemungkinan bahwa pemerintah tidak menerima suara dukungan dari parlemen dalam pembentukan kebijakan, sehingga potensi *divided government* sangat mungkin untuk terjadi. Melihat empat kekhawatiran ini, maka diperlukan suatu jalan keluar yang menyelesaikan tiga permasalahan yang timbul akibat penghapusan ambang batas.

Alasan pembenaran penggunaan aturan ambang batas (*Presidential Threshold*) adalah bahwa ambang batas bukanlah untuk membatasi upaya pencalonan Presiden, tetapi sebagai ketentuan yang mengatur tentang persentase suara minimum sebagai syarat terpilihnya (menangnya) Presiden.<sup>303</sup> Apabila kita melihat kembali pada pemilu 2014-2018, penerapan ambang batas presiden sebesar 20% menyebabkan setiap partai politik di parlemen melakukan koalisi untuk mencapai ambang batas tersebut. Ambang batas tersebut dapat dipenuhi sebab partai politik pengusung calon presiden telah memiliki persentase suara sebelumnya melalui hasil pemilu legislatif. Namun, jika kita menerapkan pemilu serentak maka ambang batas yang ditentukan tidak memiliki acuan. Oleh karena itu pemilu serentak yang dilakukan untuk pertama kalinya melihat *Presidential Threshold*nya dari hasil Pileg 2014, maka hasil Pileg bulan April 2014 itu digunakan sebagai *Presidential Threshold* bulan Juli 2014 dan untuk Pilpres 2019 selanjutnya.

Penggunaan ambang batas pada sistem ini terkesan memaksa. Apabila sistem pemilu yang diterapkan adalah pemilu yang terpisah antara legislatif dan eksekutif, maka penerapan ambang batas ini dapat diterima. Namun tidak relevan apabila kita menerapkan ambang batas pada pemilu serentak dimana acuan ambang batasnya adalah hasil partai politik hasil pemilu yang lalu. Menurut **Tjahjo**, *Presidential Threshold* telah digunakan dalam dua kali Pemilu, hasilnya menunjukkan bukti

---

<sup>303</sup> Pasal 6A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945



bahwa *Presidential Threshold* sangat positif menjadi alat seleksi awal capres/cawapres terpilih yang wajib mendapat dukungan suara lebih 50 persen dari total suara sah dalam Pemilu. Pendapat beliau ini dapat disimpulkan bahwa ambang batas digunakan untuk mempermudah Calon Presiden dalam memperoleh ketentuan jumlah minimum suara yang diatur pada Pasal 6A ayat (3) UUD NRI tahun 1945. Namun jika kita melihat ketentuan pada ayat kedua yang dimana disebutkan bahwa capres/cawapres diusungkan oleh partai politik/gabungan partai politik, sehingga koalisi antar parpol dibenarkan menurut hukum. Sehingga partai-partai politik peserta pemilu untuk berkoalisi sebelum melakukan pencalonan capres/cawapres yang mereka usungkan untuk dipilih dalam pemilu. Koalisi yang bukan berdasarkan ambang batas seperti yang diterapkan dalam pilpres 2014 sebelumnya. Dalam sistem politik yang bersifat multipartai, koalisi adalah sebuah keniscayaan. Dalam perspektif teori pilihan rasional ada dua pendekatan umum yang menjelaskan mengapa partai-partai politik melakukan koalisi. Sehingga, tidak logis apabila penetapan ambang batas untuk periode yang akan datang dari periode yang telah berlalu. Negara-negara di Amerika Latin yang kebanyakan menganut sistem presidensial multipartai seperti di Indonesia, juga tidak memberlakukan ambang batas pencalonan presiden dalam pilpresnya.<sup>304</sup> Pencalonan presiden dengan pemilu serentak tanpa ambang batas presidensial dengan koalisi menggunakan mengelompokkan koalisi berdasarkan kecenderungan/tujuan utama partai yakni : *vote-seeking* (mengejar perolehan suara), *policy-seeking* (mengejar kebijakan) dan *office-seeking* (mengejar posisi di pemerintahan). Sistem koalisi ini akan mengelaborasi dalam 3 (tiga) sudut sekaligus, yaitu sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem presidensiil. Ketiganya tidak berdiri sendiri melainkan saling terkait satu sama lain. Penataan sistem pemilu sebagai sebuah rekayasa pemilu untuk menuju sebuah sistem kepartaian yang multipartai sederhana dan bermuara pada sistem presidensiil yang efektif.

---

<sup>304</sup> Djayadi Hanan, "Ambang Batas Tidak Mungkin Diterapkan dalam Pemilu Serentak", Sidang Lanjutan Terkait Uji Materiil Aturan Ambang Batas Pencalonan Presiden (Presidential Threshold/PT) Yang Tercantum Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) pada Selasa (14/11), dalam Mahkamah Konstitusi, <<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=14119#.WhzJktKWbMy>> [diakses pada 07/032018].

Pertama adalah *Office Seeking*. **Riker** berasumsi bahwa koalisi partai politik didorong oleh hasrat untuk mendapat kekuasaan baik di ranah eksekutif maupun legislatif (*office seeking*).<sup>305</sup> Partai-partai politik kemudian merumuskan strategi pencapaian kekuasaan tersebut melalui formulasi minimalis yang biasa disebut sebagai *Minimal Winning Coalition* (WMC). Dengan demikian target utamanya adalah koalisi dengan partai-partai kecil teradap parai-partai besar yang memiliki potensi untuk memenangkan pemilu.

Kedua adalah *Police Seeking*. **Axelroad** kemudian memodifikasi asumsi Riker ini, partai politik memang memiliki tujuan untuk memperoleh kekuasaan akan tetapi dalam derajat tertentu juga harus mempertimbangkan tercapainya tujuan yang lebih esensial yaitu tercapainya cita-cita yang lebih ideal dalam bentuk kebijakan (*policy*), sehingga kemudian pendekatan Axelroad ini dikenal sebagai *policy seeking*.<sup>306</sup> Senada dengan Axelroad, **de Swaan** dan **Mokken** mengemukakan bahwa tujuan partai politik adalah sesuatu yang lebih ideal dalam hal ini berbasis kepada ideologi.<sup>307</sup> Maka basis pembentukan koalisi menurutnya adalah ideologi. Kekuasaan hanya alat untuk mencapai tujuan partai yaitu cita-cita ideologis. Ideologi kemudian diterjemahkan ke dalam sesuatu yang bersifat konkrit (*platform*). Kesamaan platform ini yang kemudian akan mengelompokkan partai-partai politik ke dalam sebuah koalisi.

Ketiga yakni modus pencari suara (*vote seeking*), dimana **Storm** berpendapat elit partai politik dalam membentuk koalisi lebih didasarkan pada upaya memenangkan pemilihan.<sup>308</sup> Dalam konteks semacam ini, jarak ideologi bukan sesuatu yang penting. Yang paling penting adalah memenangkan pertarungan. Itulah sebabnya, dalam logika *vote seeking* akan muncul paradoks dalam proses pembentukan koalisi, dimana partai-partai yang memiliki jarak ideologis yang lebar bisa bertemu.

---

<sup>305</sup> Riker William, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press, 1962.

<sup>306</sup> Axelrod R., *Conflict of Interest*, Chicago: Markham, 1970.

<sup>307</sup> De Swaan, A., dan R. J. Mokken, *Testing Coalition Theories: The combined evidence*, in: L. Lewin and E. Vedugn (eds.), *Politics as Rational Action*, Dordrecht: Reidel, 1980.

<sup>308</sup> Strom Kaare, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Pada pemilihan presiden Indonesia tahun 1999 terjadi koalisi partai politik di parlemen untuk memilih presiden, yang menarik saat itu adalah koalisi dengan basis ideologis seakan-akan terbentuk melalui koalisi “Poros Tengah” yang terdiri dari partai-partai Islam yaitu Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan, Partai Kebangkitan Umat, Partai Nahdlatul Umat, dan PSII. Sedangkan pada tahun 2004 presiden Republik Indonesia untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden setiap partai politik harus memenuhi ambang batas minimal perolehan kursi partai tersebut di parlemen (*presidential threshold*) yaitu mendapatkan minimal 15% jumlah kursi di parlemen atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional pada pemilihan umum legislatif.<sup>309</sup> Koalisi berbasis ideologis seperti yang dibuat oleh Poros Tengah pada pemilihan presiden di parlemen pada tahun 1999 tidak terjadi. Partai-partai berbasis keagamaan seperti PKB, PPP, PBB, PAN dan PKS masing-masing mengusung calon presiden. Hasilnya tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden yang menang secara mayoritas, sehingga pemilihan harus dilakukan dua putaran. Pada pemilu tahun 2004 dapat kita lihat sebuah fakta bahwa, tidak semudah itu untuk memperoleh suara yang ditetapkan apabila setiap partai mengusungkan calonnya atau calon pasangan presiden lebih dari dua. Suara rakyat akan terpecah, dan mempersulit setiap calon untuk memperoleh target suara, sehingga koalisi menjadi satu-satunya jawaban untuk memperoleh suara tersebut. Pada pemilihan umum presiden tahun 2009 *presidential threshold* berubah kembali menjadi minimal 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR.<sup>310</sup> Koalisi partai Islam yang diwakili oleh PKS, PAN, PKB, dan PPP seolah-olah kembali muncul ketika bersama dengan Partai Demokrat yang nasional dan 19 partai politik lainnya dan di kubu yang berbeda, PDIP yang berbasis ideologi nasionalis cenderung

---

<sup>309</sup> Syarat dan tata cara pemilihan presiden langsung diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>310</sup> Syarat dan tata cara pemilihan presiden langsung diatur oleh Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

konsisten dalam menggalang koalisi yang diindikasikan dengan mitra koalisinya Partai Gerindra yang juga berbasis ideologi nasionalis.

Dinamika koalisi partai politik di Indonesia menjelang dan sesudah pemilihan presiden pada tahun 2014 oleh sebagian pakar politik, merupakan manifestasi dari model koalisi *office-seeking* yang bersifat cair, tidak permanen. Hal ini oleh seakan membenarkan adagium politik praktis yang menyatakan bahwa di dalam politik tidak ada teman atau musuh abadi, yang ada adalah kepentingan abadi. Dalam konteks demokrasi koalisi yang dibangun di atas motif *office-seeking* dinilai merugikan para konstituennya sendiri. Para elit politik mengingkari kepercayaan konstituen dengan mengubah keberpihakan dari koalisi yang memiliki platform yang sama kepada koalisi yang memiliki platform yang berbeda. Perubahan koalisi partai politik setelah dua tahun pemerintahan Joko Widodo berjalan memang dapat dijelaskan melalui teori koalisi *office-seeking*, dimana partai-partai politik dari Koalisi Merah Putih yang berpindah haluan menilai bahwa kepentingan partainya tidak akan terakomodasi jika mereka berada di luar lingkaran pemerintah yang berkuasa.

Berbeda dengan pemilu serentak ini, apabila koalisi *office seeking* diterapkan dalam pemilu terpisah, maka pada sistem pemilu serentak ini menggunakan sistem koalisi *Vote Seeking*. Proses pembentukan koalisi partai politik ini lebih didasarkan pada pengumpulan suara rakyat sekaligus memperluas peluang dalam *power sharing* dalam pemerintahan. Keharusan dalam menghimpun suara masyarakat itulah yang membuat partai membuka diri pada siapa saja yang ingin masuk atau bergabung (*catch all*), asal kemenangan dalam pemilihan umum bisa diraih. Dalam logika *catch all* ini tidak ada alasan bagi partai untuk menolak mitra koalisi yang ingin bergabung untuk meraih suara mayoritas.

Sistem presidensial dapat diwujudkan apabila: *Pertama*, pemilu Presiden tidak lagi mengikuti hasil pemilu legislatif. Hal ini penting supaya hasil pemilu legislatif tidak mendikte proses pembentukan koalisi dalam pemilu Presiden. Itu bisa dilakukan dengan membuat pemilu legislatif nasional dan pemilu presiden dilakukan secara bersamaan. *Kedua*, proses koalisi harus dilakukan sebelum pemilu legislatif dan Presiden. Koalisi antar partai dibangun berbasis pada kesamaan platform kebijakan

yang diusung oleh koalisi tersebut. *Ketiga*, Wakil Presiden ditunjuk oleh Presiden yang diusung oleh koalisi partai. *Keempat*, pembentukan koalisi yang tidak cair, tetapi bersifat tetap dan kuat. Dengan adanya penerapan koalisi yang tidak cair, koalisi partai akan tetap kokoh dalam penentuan keputusan saat pengusungan calon Presiden/wakil presiden maupun pada waktu pengambilan keputusan kebijakan. Sebuah koalisi partai dimungkinkan oleh faktor adanya kesamaan *platform* diantara partai yang akan berkoalisi tersebut. Tetapi, koalisi juga bisa dibangun atas dasar kepentingan politik murni, yakni untuk mendapatkan jabatan publik strategis dan kemudian membagi-baginya di antara sesama peserta koalisi.

Koalisi partai politik disini dilakukan sebelum pendaftaran pencalonan presiden/wakil presiden. Partai-partai peserta pemilu akan melakukan koalisi untuk mencapai target jumlah suara yang ditentukan pada pasal 6A ayat (3) UUD NRI tahun 1945. Dengan melakukan koalisi sebelum pendaftaran, partai politik akan melakukan sebuah musyawarah untuk membahas dan menentukan siapa calon presiden/wakilpresiden yang akan mereka usungkan yang memenuhi kriteria calon yang sesuai dengan partai politik mereka dan memenuhi persyaratan yang ditentukan undang-undang. Setelah kolisi partai politik telah menentukan siapa calon yang akan mereka usung, maka partai politik akan menentukan cara bagaimana untuk mendapatkan jumlah minimum suara pemenang presiden yang ditentukan oleh undang-undang sesuai dengan pasal 6A ayat (3).

Penerapan sistem koalisi dalam pemilu serentak ini juga akan memberikan dampak positif bagi sistem presidensial multipartai yang menginginkan adanya penyederhanaan partai. **Duverger** memperkenalkan pada sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multipartai (*Duverger Hypothesis*).<sup>311</sup> Efek mekanis dari sistem pemilu bekerja terhadap partai akibat dari aplikasi langsung aturan pemilu dalam mengkonversi suara menjadi kursi. Dalam pembagian kursi, beberapa partai terutama partai yang besar akan mendapatkan proporsi kursi yang lebih besar dibandingkan perolehan suaranya (*over representation*) dan representasi yang

---

<sup>311</sup> Sigit Pamungkas, Perihal Pemilu, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2009, hlm.39.

terbatas (*under representation*) bagi partai kecil.<sup>312</sup> Dalam sistem multipartai, banyak partai yang ikut pemilu dalam sistem proporsional disebabkan karena peluang mendapatkan kursi sangat besar. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem proporsional mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Situasi itu akan mempengaruhi bagaimana konsensus atau konfrontasi antara badan legislatif dengan eksekutif. Namun pada pemilu serentak, kemungkinan partai baru mencalonkan presidennya akan minim. Mengingat kemampuan partai baru tersebut dalam menghimpun suara. Sehingga jalan yang akan ditempuh partai baru dalam pemilu presiden nanti adalah melalui koalisi.

## C. Penyederhanaan Partai Politik

### 1. Lahirnya Sistem Multipartai di Indonesia

Partai Politik merupakan organisasai politik yang menjalani ideologi tertentu atau dibentuk dengan tujuan khusus serta memiliki orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. **Miriam Budiardjo** mengartikan partai politik sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka. Sistem politik di Indonesia telah Menempatkan partai politik sebagai pilar utama penyelenggaraan demokrasi di Indonesia, artinya tidak ada demokrasi tanpa partai politik. Meskipun dalam UUD NRI 1945 tidak diamanatkan secara jelas sistem kepartaian seperti apa yang harus diimplementasikan, konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem kepartaian yang multipartai, hal ini tertuang dalam Pasal 6A Ayat 2 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "*Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik*". Dengan demikian, tersirat makna bahwa Indonesia menganut sistem multipartai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Kata "gabungan partai poltitik" berarti paling sedikit dua partai politik yang

---

<sup>312</sup> Sigit Pamungkas, Ibid.

menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain.

Kemunculan partai politik di Indonesia bermula dari Maklumat Pemerintah yang ditandatangani oleh wakil presiden pada tanggal 3 November 1945. Dengan adanya maklumat tersebut artinya pemerintah memberikan kebebasan kepada rakyat untuk mendirikan partai politik untuk menyongsong pemilihan umum.

Isi selengkapnya Maklumat Pemerintah yang ditandatangani Wakil Presiden Muhammad Hatta tersebut adalah sebagai berikut:<sup>313</sup>

#### MAKLUMAT PEMERINTAH

*Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat kepada Pemerintah, supaya diberikan kesempatan kepada rakyat seluas-luasnya untuk mendirikan partai politik, dengan restriksi, bahwa partai-partai itu hendaknja meperkuat perdjjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan mendjamin keamanan masjarakat, Pemerintah menegaskan pendiriannja yang telah diambil beberapa waktu jang lalu bahwa :*

- 1. Pemerintah menjukai timbulja partai-partai politik, karena dengan adanja partai-partai itulah dapat dipimpin ke djalan jang teratur segala aliran paham jang ada dalam masjarakat.*
- 2. Pemerintah berharap supaya pertai-partai itu telah tersusun, sebelumja dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan rakyat pada bulan Djanuari 1948.*

*Djakarta, 3 Nopember 1946*

Wakil Presiden,

Ttd.

Muhammad Hatta

---

<sup>313</sup> Abdul Mukthie, Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia, Malang : Setara Press, 2013, hlm. 22-23.

Dengan keluarnya maklumat wakil presiden pada tanggal 3 November 1945, Indonesia masuk ke era multipartai yang menyebabkan dalam kurun waktu 1945 sampai 1950 lahirlah partai-partai politik dengan garis ideologi yang bermacam-macam. Namun dalam kurun waktu tersebut sistem ini tidak berjalan dengan baik dibuktikan dengan jatuhnya beberapa kabinet pada kurun waktu ini sehingga hal ini berimplikasi pada jatuhnya sistem pemerintahan.

Selanjutnya, pada rezim Soeharto peran partai politik mulai dibatasi dalam kehidupan politik. Kemenangan Golkar membuat Golkar menjadi partai yang berkuasa dalam parlemen sehingga memudahkan kepentingan politik orde. Upaya yang dilakukan pemerintah orde baru dalam menata sistem kepartaian di Indonesia dimulai dengan mengeluarkan kebijakan penggabungan partai-partai atau fusi dalam rangka penyederhanaan partai politik. Dihadapan partai politik, Presiden Soeharto mengemukakan agar partai mengelompokkan diri menjadi tiga kelompok yakni Golongan Nasional, Golongan Spiritual, dan Golongan Karya. Hal tersebut dilakukan sebagai salah satu upaya penyederhanaan partai politik saat itu. Setelah terbentuknya penggolongan-penggolongan di dalam parlemen, Orde baru memaksakan untuk melakukan fusi partai politik demi terciptanya suatu sistem kepartaian yang sederhana yakni partai-partai dalam kelompok persatuan pembangunan bergabung menjadi satu partai persatuan pembangunan, dan partai-partai dalam kelompok demokrasi pembangunan menjadi satu partai yakni Partai Demokrasi Indonesia. Sehingga terciptalah suatu sistem kepartaian yang sederhana yakni dua partai politik dan satu Golkar.

Upaya yang dilakukan orde baru pada masa itu tergolong sukses menciptakan suatu sistem multipartai sederhana dengan pemilihan umum yang diikuti oleh tiga peserta saja. Namun, penyelegaraan pemerintahan oleh orde baru dan kekuasaan Golkar selama bertahun-tahun ternyata semakin mengekang kebebasan setiap orang karena tidak diperkenankan munculnya partai-partai baru sebagai peserta pemilu. Soeharto berpandangan bahwa partai politik merupakan sumber kekacauan dari sistem politik yang dibangun. Akibat pengekanan-pengekanan yang dilakukan oleh



pemerintah orde baru menyebabkan gelombang-gelombang protes hingga berujung pada jatuhnya pemerintahan Soeharto.

Perkembangan kepartaian pasca jatuhnya Soeharto disebut dengan era reformasi. Pada masa ini muncul berbagai desakan yang menginginkan agar kehidupan politik Indonesia lebih demokratis oleh karena itu B.J. Habibie mengeluarkan Undang Undang No.2 Tahun 1999, sehingga pada era reformasi ini timbul sistem kepartaian yang multipartai yang memunculkan banyak sekali partai politik dengan beragam ideologi yang mencapai ratusan partai politik.

## **2. Permasalahan Sistem Multipartai Saat Ini**

Indonesia menganut sistem multipartai yaitu sebuah sistem yang terdiri atas pelbagai partai politik yang berlaga dalam pemilihan umum, dan semuanya memiliki hak untuk memegang kendali atas tugas-tugas pemerintah, baik secara terpisah ataupun dalam koalisi. Sistem multipartai dianut karena keanekaragaman yang dimiliki oleh negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang didalamnya terdapat perbedaan ras, agama, atau suku bangsa.

Akibat ledakan partisipasi politik yang menyebabkan perubahan sistem multipartai sederhana ke sistem multipartai ekstrim menimbulkan beberapa permasalahan. Permasalahan tersebut salah satunya muncul karena persyaratan pembentukan partai politik dinilai sangat longgar sehingga memberikan peluang dalam pendirian partai politik baru sehingga kekompleksan sistem multipartai saat ini semakin bertambah. Jumlah partai yang terlalu banyak akan menimbulkan dilema bagi demokrasi, karena banyaknya partai politik peserta pemilu akan berakibat sulitnya tercapai pemenang mayoritas. Ketiadaan partai politik yang mampu menguasai mayoritas di parlemen merupakan kendala bagi terciptanya stabilitas pemerintahan dan politik karena dalam setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir selalu mendapat hambatan dan tantangan dari parlemen. Selain itu, multipartai dapat semakin parah jika belum terlembaganya partai politik secara baik melalui gabungan partai politik (koalisi) yang terbangun di parlemen atau pada saat pencalonan presiden dan wakil presiden. Meskipun gabungan partai politik (koalisi) sebenarnya sudah dilaksanakan, namun koalisi yang tercipta masih lebih

bersifat instan karena koalisi yang timbul didasarkan pada kepentingan politik jangka pendek dan belum berdasarkan pada platform dan program politik yang disepakati bersama untuk jangka waktu tertentu dan bersifat permanen.

Dengan munculnya banyak sekali partai politik, upaya untuk kembali menyederhanakan partai politik pun muncul. Hasil Studi perbandingan **Scott Mainwaring** menyimpulkan bahwa sistem multipartai dengan sistem presidensial adalah kombinasi yang buruk<sup>314</sup>. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, yaitu :<sup>315</sup>

**a. Presidensial dengan multipartai menyebabkan imobilitas eksekutif atau legislatif mengalami *dead lock* (jalan buntu) daripada sistem parlementer atau dua partai.**

Adanya imobilitas dan *dead lock* dalam sistem pemerintahan biasanya terjadi karena kurang kuatnya kedudukan kepala pemerintahan dalam suatu sistem politik di sebuah negara. Dalam negara yang menerapkan kolaborasi sistem presidensial dan sistem multipartai, sangat sering terjadi *dead lock* antara presiden (eksekutif) dengan parlemen (legislatif). Hal ini disebabkan karena dalam sistem ini, calon presiden dari partai yang kecil pun dapat memenangkan pemilu presiden, sehingga ketika presiden terpilih tersebut mengajukan kebijakan ke parlemen yang dihuni oleh partai besar yang tidak mendukungnya, disinilah sering terjadi *dead lock*, karena adanya konflik kepentingan diantara kedua kubu.

Sangat kontras dengan sistem parlementer, sistem presidensial tidak mempunyai sebuah mekanisme yang tujuannya untuk mengukur mayoritas legislatif. Dalam sistem parlementer, sangat jelas bahwa yang dipilih sebagai kepala pemerintahan adalah ketua atau salah satu kader dari partai pemenang pemilu legislatif, yang mempunyai suara dominan. Jadi, dalam menjalankan pemerintahan, kepala pemerintahan selalu mendapat dukungan dari parlemen, sehingga kecil kemungkinannya untuk terjadi imobilitas ataupun *dead lock*.

---

<sup>314</sup> Agus Sutisna, "Politik Peyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Pasca Reformasi 1998", November 2015, hlm.168.

<sup>315</sup> Mainwaring, Scott (1993) *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*.

Selain itu, dalam perpaduan sistem ini, sistem presidensial kurang mampu menyelesaikan persoalan, karena kekuasaan presiden menjadi sangat kuat disatu sisi, namun sangat lemah disisi lain. Dalam eksekutif, presiden mempunyai kekuasaan penuh terhadap menteri-menteri serta jajaran di kabinetnya. Namun, di legislatif, presiden tidak dapat melakukan apa-apa ketika kebijakan yang diajukannya dipermasalahkan oleh partai mayoritas. Biasanya, jika sering terjadi imobilitas atau *dead lock*, solusi yang sering dilakukan adalah amandemen konstitusi untuk memperluas kekuasaan, mengeluarkan dekrit, atau mobilisasi massa untuk menekan parlemen agar kompromi dengan presiden.

**b. Multipartai cenderung menghasilkan polarisasi ideologi daripada bipartai.**

Mainwaring berteori mengenai hubungan antara sistem pemerintahan dan sistem kepartaian dalam sebuah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial dinilai lebih cocok menggunakan sistem kepartaian 2 atau 2 ½ partai. Hal ini karena didalamnya tidak ada keberagaman ideologi yang berlebihan. Kompleksitas jumlah keberagaman ideologi, atau yang dimaksud dengan polarisasi ideologi menjadikan naiknya persaingan dalam permainan politik. Keberagaman inilah pendorong adanya polarisasi. Dan sebagai konsekuensinya, keadaan ini membuat demokrasi menjadi stabil banyaknya keberagaman. Selain itu proses ini juga menunjang representasi masyarakat. Namun, jika diterapkan pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidensialisme dianggap tidak tepat karena dinilai dapat memunculkan ketegangan antara eksekutif dan legislatif jika pemenang kepala eksekutif berasal dari partai minoritas.

**c. Problematika Multipartai dalam Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia**

Dalam sistem multipartai dimana kekuatan politik cenderung terfragmentasi, jalan utama untuk mencapai suara mayoritas di parlemen adalah dengan membentuk koalisi partai. Namun, konstruksi bangunan koalisi partai dalam sistem presidensial tidak kuat jika dibandingkan dengan sistem

parlementer. Setidaknya terdapat tiga faktor yang menyebabkan rapuhnya koalisi partai politik dalam sistem presidensial.

*Pertama*, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah kemungkinan terpilih adalah presiden yang tidak mendapat dukungan mayoritas parlemen. Untuk mencapai suara mayoritas maka harus melakukan kompromi politik dengan cara membentuk koalisi partai di pemerintahan. Secara bersamaan terbuka ruang bagi partai-partai tersebut untuk mengintervensi pembuatan kebijakan pemerintah, dalam penyusunan kabinet. Implikasinya, presiden harus mengakomodasi kepentingan partai koalisi agar mendapat dukungan mayor dalam parlemen. Jika kepentingan partai koalisi tersebut terpenuhi, loyalitas akan diberikan untuk pemerintahan. Sebaliknya, ketika partai koalisi merasa kepentingan mereka tidak diperhatikan, peluang untuk pecahnya koalisi semakin terbuka lebar.

*Kedua*, dalam sistem presidensial komitmen individu untuk mendukung kesepakatan yang dirundingkan oleh pimpinan partai seringkali tidak terlihat. Perluasan portofolio kabinet tidak selalu berarti dukungan untuk presiden, hal ini tentu saja berbeda jika diterapkan dalam sistem parlementer.

*Ketiga*, adanya jarak yang dijaga oleh pimpinan partai dengan pemerintah. Dengan tetap menjadi 'mitra diam' dalam koalisi pemerintahan, pimpinan partai takut mereka akan kehilangan identitasnya, berbagi kesalahan atas kesalahan yang dilakukan pemerintah, dan tidak menuai keuntungan dari pencapaiannya (Coppedge, 1988). Lebih ekstremnya, partner koalisi takut untuk menanggung biaya pemilu tanpa menikmati manfaatnya. Dalam sistem parlementer, komposisi pemerintahan ditentukan oleh partai pemenang di parlemen sehingga mereka cenderung tidak mengikuti logika sebagaimana dijelaskan di atas.

Sistem kepartaian multipartai yang terfragmentasi juga menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensial murni. Hal demikian dikarenakan presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya pada saat pengambilan kebijakan akan mengalami kesulitan.

Pada saat yang sama partai politik dan gabungan partai politik yang mengantarkan presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan karena tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain dikarenakan komitmen anggota parlemen terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai politik kurang bisa dipertahankan. Dengan kata lain, tidak adanya disiplin partai politik membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti.

Akibat sistem multipartai saat ini, sistem presidensial wajar jika belum mampu mewujudkan secara pemerintahan yang kuat dan efektif. Kemudian, dalam usaha untuk menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif perlu didukung oleh sistem kepartaian yang sederhana. Dengan sistem kepartaian sederhana akan dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah di parlemen, yang pada gilirannya dapat tercipta pengambilan keputusan yang tidak berlarut-larut. Hal ini diperlukan sebagai upaya agar bisa tetap sejalan dengan prinsip *check and balances* dari sistem presidensial.

### **3. Usaha Penyederhanaan Partai Politik Saat Ini**

Pemilu merupakan sebuah agenda rutin demokratisasi Indonesia dalam ajang pemilihan pemimpin. Demokrasi adalah konsepsi pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Sistem demokrasi di Indonesia mengalami berbagai perkembangan dalam konteks pembangunan kebebasan sebuah Negara untuk menentukan pemimpinnya. Pemimpin yang baik menjadi dambaan masyarakat dalam menggerakkan sendi-sendi pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat sebagai konsekuensi konkrit dalam sebuah Negara.

Melalui pemilu, masyarakat diberikan kebebasan untuk memilih para wakil di pemerintahan sebagai aspirasi dan perwakilan bagi rakyat dalam berbagai kebijakan dan implementasi kenegaraan. Demokrasi selama lebih dari 15 tahun yang dibangun atas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, semakin hilang kendali dan keluar dari jalur orientasinya. Pembangunan demokrasi tidak bisa dipisahkan dari sistem pemerintahan Indonesia saat ini, yaitu sistem presidensial. Sistem presidensial

memberikan wewenang secara penuh kepada presiden dalam pengambilan kebijakan strategis yang sudah diatur dalam ketentuan undang-undang.

Realitasnya, parlementer mendominasi segala bentuk kebijakan presiden. Sistem presidensial menjadi “dangkal” dengan semakin kuatnya “tangan” parlemen dalam mengatur dan merancang formulasi kebijakan. Setiap formula kebijakan harus melalui DPR, apakah program itu layak atau tidak, apakah dapat diimplementasikan atau tidak, apakah bermanfaat atau tidak. Hal ini terjadi akibat implikasi dari sistem pemilu yang memisahkan antara pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD) dan pemilu eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dengan ketentuan *presidential threshold* dan suara terbanyak. Begitu pula dengan sistem partai politik multipartai yang ada di Indonesia, menjadi problematika tersendiri dalam menjalankan sistem presidensial. Terlalu banyaknya parpol dalam parlemen, menjadikan in-efisiensi didalam sistem presidensial. Banyaknya partai politik yang ikut dalam pemilu menyebabkan koalisi yang dibangun untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden terlalu “gemuk” karena melibatkan banyak parpol. Gemuknya koalisi ini mengakibatkan pemerintahan hasil koalisi tidak dapat berjalan efektif karena harus mempertimbangkan banyak kepentingan. Presiden terpilih idealnya berasal dari koalisi yang sekurang-kurangnya mendapatkan dukungan parlemen 50% dari jumlah kursi DPR dan jumlah partai yang ikut berkoalisi tidak banyak, cukup dua atau tiga partai saja.

Dalam penerapannya, Presidensialisme di Indonesia telah dikombinasikan dengan sistem multipartai. Selain karena alasan tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan pluralitas sosial yang kompleks. Faktor lain penggunaan sistem multipartai di Indonesia adalah karena sejarah dan sosio-kultural masyarakat merupakan faktor pendukung bagi terbentuknya sistem multipartai. Multipartai semakin dimungkinkan ketika ditopang sistem pemilihan proporsional. Penerapan sistem pemilu proporsional menjadi faktor ketiga bagi terbentuknya multipartai di Indonesia. Ketiga faktor ini merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan memengaruhi. Pada saat ini terlihat bahwa penerapan Presidensialisme yang berkombinasi dengan sistem multipartai dalam beberapa hal masih mengakibatkan pemerintahan kurang efektif, beberapa bukti antara lain:

Pertama, bahwa penerapan Presidensialisme dalam konteks multipartai pragmatis atau disebut juga Presidensialisme kompromis (*compromise Presidentialism*) cenderung memunculkan intervensi partai politik terhadap Presiden dan sebaliknya Presiden cenderung mengakomodasi kepentingan partai politik dalam menyusun pembentukan kabinet yang semula merupakan hak prerogatif Presiden, dalam sistem Presidensial kompromis ini Presiden ikut melibatkan peran partai politik. Implikasi dari pola intervensi dan akomodasi ini menyebabkan model koalisi pendukung pemerintah yang terbangun adalah koalisi yang rapuh. Kerapuhan ikatan koalisi disebabkan partai politik dalam sistem multipartai pada umumnya tidak memiliki kedekatan secara ideologis, dan komposisi partai politik yang berkoalisi cenderung berubah-ubah.

Kedua, dalam hubungan legislatif dan eksekutif, maka kebijakan publik yang diambil eksekutif memang semestinya diawasi legislatif. Namun, tingginya tarik menarik dan konflik legislatif dan eksekutif dalam Presidensialisme kompromis menyebabkan pemerintahan berjalan tidak efektif, bahkan hak angket dan penarikan dukungan selalu menjadi alat bagi partai untuk bernegosiasi dengan Presiden.<sup>316</sup> Fenomena ini memiliki kecenderungan yang besar terjadi pada sistem multipartai karena Presiden sangat sulit mendapatkan dukungan mayoritas parlemen. Selain itu, polarisasi dan fragmentasi politik di parlemen juga cukup tinggi dalam sistem multipartai.

Ketiga, *Impeachment* atau pemberhentian Presiden/wakil Presiden dan jabatannya dalam sistem Presidensial hanya bisa dilakukan karena alasan pelanggaran hukum dan lebih spesifik lagi dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu. Prinsip Presidensialisme ini berpotensi mengalami reduksi ketika koalisi pendukung pemerintah minoritas di parlemen atau koalisi besar tetapi rapuh. Kondisi politik dalam Presidensialisme kompromis, parlemen sering kali mengalami pandangan yang berbeda dengan Presiden.

---

<sup>316</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 261.

Beberapa mekanisme yang dapat dilakukan dalam rangka penyederhanaan sistem kepartaian guna mempertegas sistem pemerintahan Presidensial diantaranya adalah:

**a. Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold)**

Dalam setiap penyusunan undang-undang pemilu di Indonesia pada masa reformasi hampir dipastikan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan pemilu adalah terwujudnya sistem kepartaian yang multipartai sederhana. Walaupun demikian, masih belum jelas makna dari konsep multipartai sederhana yang hendak dicapai tersebut. Apakah konsep tersebut berdasar dari jumlah kepartaian yang ada atau atas dasar hal yang lain.

Namun demikian, apabila konsep multipartai sederhana tersebut didasarkan atas jumlah partai politik yang ada, maka pengukurannya akan menjadi lebih terukur. Akan tetapi kemudian yang menjadi permasalahan adalah berapa jumlah partai yang dapat mewakili konsep multipartai sederhana, hal tersebut tentu saja juga harus disesuaikan dengan kondisi sosio kultural di Indonesia. Indonesia dengan beragam kultur tentu saja tidak dapat disimplifikasi menjadi kuantitas kecil partai di Indonesia. Prinsip keterwakilan merupakan hal yang harus dijamin dalam konsep tersebut.

Penerapan *Parliamentary Threshold* (PT) memang ditujukan untuk membatasi jumlah partai politik di parlemen. Namun demikian, kebijakan tersebut juga harus mempertimbangkan atau menjamin prinsip representasi. Negara dengan tingkat heterogenitas yang tinggi tentu saja akan tergadaikan keterwakilannya ketika menerapkan PT yang tinggi. Fakta yang terjadi pada pemilu legislatif tahun 2014 dapat dilihat dari jumlah partai politik yang ada atau mendapat kursi di DPR. Pemilu legislatif tahun 2014 telah menghasilkan 10 partai politik di DPR.

**Tabel. 6 Hasil Pemilu DPR Tahun 2014**

<b>NO</b>	<b>PARTAI</b>	<b>PEROLEHAN SUARA</b>	<b>PROSENTASE (%)</b>	<b>AMBANG BATAS</b>
-----------	---------------	----------------------------	---------------------------	-------------------------



				<b>(3,5%)</b>
1	Nasdem	8.402.812	6,72%	Memenuhi
2	PKB	11.298.957	9,04%	Memenuhi
3	PKS	8.480.204	6,79%	Memenuhi
4	PDIP	23.681.471	18,95%	Memenuhi
5	Golkar	18.432.312	14,75%	Memenuhi
6	Gerindra	14.760.371	11,81%	Memenuhi
7	Demokrat	12.728.913	10,19%	Memenuhi
8	PAN	9.481.621	7,59%	Memenuhi
9	PPP	8.157.488	6,53%	Memenuhi
10	Hanura	6.579.498	5,26%	Memenuhi
11	PBB	1.825.750	1,46%	Tidak Memenuhi
12	PKPI	1.143.094	0,91%	Tidak Memenuhi
	<b>JUMLAH</b>	124.972.491	100%	

*Sumber: Hasil pengolahan data KPU <http://www.kpu.go.id/>*

Secara kuantitas partai, jelas bahwa pemilu legislatif tahun 2014 lebih besar jumlah partai politik di DPR dari pada hasil pemilu legislatif tahun 2009 yang hanya 9 partai politik. Apabila kita mengacu pada konsep multipartai sederhana dengan dasar kuantitas partai politik di DPR, jelas pemilu legislatif tahun 2014 telah gagal dalam upaya menyederhanakan partai politik. UU No.8 Tahun 2012 bahkan telah meningkatkan PT menjadi 3,5%. Kebijakan tersebut naik 1% dibanding pemilu legislatif tahun 2009 yang hanya 2,5%. Artinya bahwa kebijakan penaikan PT tidak berpengaruh signifikan dalam upaya penyederhanaan partai politik. Masih terdapat variabel-variabel lain yang mempengaruhi upaya pembentukan multipartai sederhana melalui pemilu.

Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) diatur dalam Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang menentukan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-

kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Hal ini berarti bahwa setiap partai politik peserta Pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3,5% suara sah untuk DPR RI, untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian, meskipun suatu partai memperoleh lebih dari 3,5% suara sah di Pemilu anggota DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota, jika perolehan suaranya untuk Pemilu anggota DPR RI kurang dari 3,5 %, maka partai tersebut secara otomatis tidak bisa ikut dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota.

Pemberlakuan ambang batas secara nasional ini, kemudian diajukan *judicial review* oleh beberapa partai yang merasa hak konstitusionalnya diabaikan. Berdasarkan permohonan *judicial review* dari partai-partai tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 52/PUU-X/2012, menegaskan bahwa pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional adalah inkonstitusional. Implikasi dari Putusan ini maka pada Pemilu legislatif Tahun 2014, ambang Batas Parlemen hanya diberlakukan di tingkat DPR, dengan persentase ambang batas sebesar 3,5 %.<sup>317</sup>

Namun tidak dipungkiri bahwa ambang batas parlemen masih tetap perlu ditingkat secara bertahap seiring dengan pendewasaan partai politik yang ada di Indonesia guna mewujudkan sistem Presidensial yang ideal.

**a. Pelaksanaan Pemilu Serentak (*Concurrent Elections*)**

Pemilu Presiden mulai dilaksanakan pasca perubahan UUD Tahun 1945 yang mengamanatkan pemilihan Presiden secara langsung. Implementasi dari perubahan UUD Tahun 1945 terkait dengan pemilu Presiden, terwujud pada pemilu Presiden pertama tahun 2004. Pemilu

---

<sup>317</sup> Kementerian Dalam Negeri, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum” (tanpa tahun), <<http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20161117-115025-2971.pdf>> , [diakses pada 05/03/2018].

Presiden tersebut merupakan satu bentuk penegasan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu sistem Presidensial.

Namun demikian, sejak pemilu tahun 2004, pemilu legislatif dan pemilu Presiden dilaksanakan tidak secara bersamaan. Pemilu legislatif dilaksanakan terlebih dahulu yang kemudian disusul dengan pemilu Presiden. Pelaksanaan pemilu legislatif yang mendahului pemilu Presiden tersebut menjadi sebuah paradoks jika dikaitkan dengan sistem Presidensial yang dianut.

Dengan adanya pelaksanaan pemilu legislatif yang mendahului pemilu Presiden maka mekanisme pembentukan koalisi untuk pencalonan Presiden pun dilandaskan pada hasil pemilu legislatif. Kondisi demikian menyebabkan sang calon Presiden menjadi tersandera dengan hasil pemilu legislatif. Dengan kata lain, sistem Presidensial yang dikembangkan akan dihambat oleh mekanisme parlementer.

Ketidakkonsistenan sistem ketatanegaraan dengan sistem pemilu yang dianut tersebut akhirnya bermuara pada putusan MK terkait ketentuan dalam UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terkait pelaksanaan pemilu Presiden setelah pemilu legislatif. Gugatan tersebut dikabulkan oleh MK melalui Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 di mana pemilu legislatif dan pemilu Presiden harus dilaksanakan secara bersamaan. Persoalan yang muncul ketika putusan tersebut dikeluarkan adalah momen waktu putusan yang bertepatan dengan berjalannya tahapan pemilu legislatif tahun 2014. Pada saat itu tahapan pemilu legislatif sudah dimulai dan peraturan teknis, baik peraturan KPU maupun Bawaslu, juga sudah dikeluarkan. Maka MK mempertimbangkan kondisi tersebut sehingga pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu Presiden secara bersamaan diselenggarakan pada tahun 2019.

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 menjadi sebuah momentum bagi upaya rekayasa pemilu dalam mewujudkan multipartai sederhana

dan efektifitasnya penyelenggaraan sistem Presidensial. Terlebih lagi di dalam putusan tersebut diamanatkan untuk penyatuan/kodifikasi undang-undang pemilu legislatif dan pemilu Presiden. Ini menjadi sangat penting dalam upaya menyusun kembali dan menyempurnakan undang-undang pemilu sehingga peraturan perundangan pemilu lebih terkonsolidasi dan sinergi. Tidak ada lagi peraturan perundangan yang tidak tumpang tindih.

Waktu yang bersamaan antara pemilu Presiden dan pemilu legislatif membentuk struktur insentif bagi partai politik untuk melakukan koalisi pada awal pemilu. Elektabilitas seorang calon Presiden akan sangat diperhitungkan dalam proses koalisi tersebut. Koalisi tidak lagi didasarkan pada perolehan suara ataupun kursi di parlemen akan tetapi lebih didasarkan pada tingkat popularitas sang calon Presiden. Ketokohan calon Presiden menjadi penentu bagi proses pencalonannya serta koalisi yang akan terbentuk. Kesamaan ideologi, platform, visi, dan misi menjadi landasan utama bagi proses koalisi dalam pencalonan Presiden.

Namun demikian, sistem pemilu Presiden yang menggunakan sistem dua putaran secara tidak langsung sedikit menghambat proses penguatan koalisi di awal pemilu. Apabila tidak ada calon Presiden dengan tingkat elektabilitas yang tinggi maka partai politik akan cenderung berlomba-lomba mengajukan calon Presiden. Akibatnya adalah munculnya banyak calon Presiden yang mungkin sebanyak jumlah partai politik yang menjadi peserta pemilu. Tidak adanya calon Presiden dengan tingkat popularitas yang tinggi akan menyebabkan partai politik menunggu sampai putaran kedua untuk berkoalisi. Tentu kondisi demikian akan sedikit melemahkan koalisi yang terbentuk.

Akan tetapi, pelaksanaan pemilu Presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan akan lebih cenderung menghadirkan koalisi partai politik yang lebih permanen. Pragmatisme politik akan lebih diabaikan oleh partai politik dalam membentuk koalisi. Kesamaan dan kedekatan ideologi sangat mungkin sekali dijadikan dasar bagi pembentukan koalisi.

Kondisi tersebut akan semakin terbantu ketika muncul calon Presiden dengan tingkat elektabilitas tinggi. Partai politik akan mencoba mengambil keuntungan dari Bergeraknya *coattail effect*<sup>318</sup> sang calon Presiden dengan popularitas yang tinggi. Penambahan suara ataupun kursi bagi partai politik pendukung sang calon Presiden tersebut merupakan sebuah ‘efek samping’ dari berlakunya *coattail effect*.

Di samping itu, pelaksanaan pemilu Presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan akan berpengaruh pada sikap partai politik untuk rasional pada proses pencalonan Presiden. Partai politik akan lebih memperhitungkan tingkat elektabilitas sang calon dan tidak akan memaksakan untuk mencalonkan seseorang dengan tingkat elektabilitas yang rendah. Oleh karena itu, partai politik yang tidak mempunyai calon Presiden dengan tingkat elektabilitas yang tinggi akan cenderung untuk melakukan koalisi dengan partai politik yang mempunyai calon Presiden dengan probabilitas yang kuat untuk memenangkan pemilu. Namun demikian, kondisi tersebut akan berubah ketika tidak ada satu calon Presiden yang mempunyai elektabilitas tinggi. Ketika hal ini terjadi maka koalisi hanya akan terbentuk pada saat putaran kedua pemilu Presiden. Walaupun demikian, koalisi yang terbentuk pada putaran kedua akan lebih mengerucut pada persamaan ideologi, platform, visi, dan misi yang sama dibanding didasarkan pada pragmatisme politik yang ada. Hal ini terjadi karena pada putaran kedua, kedua kandidat mempunyai probabilitas kemenangan yang sama. Kesempatan yang sama untuk memenangkan pemilu Presiden tersebut yang kemudian memaksa koalisi cenderung terbentuk dengan didasarkan pada kedekatan ideologi dan platform.

#### **b. Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)**

---

<sup>318</sup> Coattail Effect adalah suatu tindakan yang menimbulkan pengaruh pada tindakan lain (pengaruh ikatan)

Dalam setiap penyusunan undang-undang pemilu di Indonesia pada masa reformasi hampir dipastikan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan pemilu adalah terwujudnya sistem kepartaian yang multipartai sederhana. Walaupun demikian, masih belum jelas makna dari konsep multipartai sederhana yang hendak dicapai tersebut. Apakah konsep tersebut berdasar dari jumlah kepartaian yang ada atau atas dasar hal yang lain.

Namun demikian, apabila konsep multipartai sederhana tersebut didasarkan atas jumlah partai politik yang ada, maka pengukurannya akan menjadi lebih terukur. Akan tetapi kemudian yang menjadi permasalahan adalah berapa jumlah partai yang dapat mewakili konsep multipartai sederhana, hal tersebut tentu saja juga harus disesuaikan dengan kondisi sosio kultural di Indonesia. Indonesia dengan beragam kultur tentu saja tidak dapat disimplifikasi menjadi kuantitas kecil partai di Indonesia. Prinsip keterwakilan merupakan hal yang harus dijamin dalam konsep tersebut.

Penerapan *Parliamentary Threshold* (PT) memang ditujukan untuk membatasi jumlah partai politik di parlemen. Namun demikian, kebijakan tersebut juga harus mempertimbangkan atau menjamin prinsip representasi. Negara dengan tingkat heterogenitas yang tinggi tentu saja akan tergadaikan keterwakilannya ketika menerapkan PT yang tinggi. Fakta yang terjadi pada pemilu legislatif tahun 2014 dapat dilihat dari jumlah partai politik yang ada atau mendapat kursi di DPR. Pemilu legislatif tahun 2014 telah menghasilkan 10 partai politik di DPR.

**Tabel. 7 Hasil Pemilu DPR Tahun 2014**

NO	PARTAI	PEROLEHAN SUARA	PROSENTASE (%)	AMBANG BATAS (3,5%)
1	Nasdem	8.402.812	6,72%	Memenuhi
2	PKB	11.298.957	9,04%	Memenuhi
3	PKS	8.480.204	6,79%	Memenuhi
4	PDIP	23.681.471	18,95%	Memenuhi
5	Golkar	18.432.312	14,75%	Memenuhi
6	Gerindra	14.760.371	11,81%	Memenuhi
7	Demokrat	12.728.913	10,19%	Memenuhi
8	PAN	9.481.621	7,59%	Memenuhi
9	PPP	8.157.488	6,53%	Memenuhi
10	Hanura	6.579.498	5,26%	Memenuhi
11	PBB	1.825.750	1,46%	Tidak Memenuhi
12	PKPI	1.143.094	0,91%	Tidak Memenuhi
	<b>JUMLAH</b>	124.972.491	100%	

**Sumber:** Hasil pengolahan data KPU <http://www.kpu.go.id/>

Secara kuantitas partai, jelas bahwa pemilu legislatif tahun 2014 lebih besar jumlah partai politik di DPR dari pada hasil pemilu legislatif tahun 2009 yang hanya 9 partai politik. Apabila kita mengacu pada konsep multipartai sederhana dengan dasar kuantitas partai politik di DPR, jelas pemilu legislatif tahun 2014 telah gagal dalam upaya menyederhanakan partai politik. UU No.8 Tahun 2012 bahkan telah meningkatkan PT menjadi 3,5%. Kebijakan tersebut naik 1% dibanding pemilu legislatif tahun 2009 yang hanya 2,5%. Artinya bahwa kebijakan penaikan PT tidak berpengaruh signifikan dalam upaya penyederhanaan partai politik. Masih terdapat variabel-variabel lain yang mempengaruhi upaya pembentukan multipartai sederhana melalui pemilu.

Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) diatur dalam Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang menentukan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Hal ini berarti bahwa setiap partai politik peserta Pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3,5% suara sah untuk DPR RI, untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian, meskipun suatu partai memperoleh lebih dari 3,5% suara sah di Pemilu anggota DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota, jika perolehan suaranya untuk Pemilu anggota DPR RI kurang dari 3,5 %, maka partai tersebut secara otomatis tidak bisa ikut dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota.

Pemberlakuan ambang batas secara nasional ini, kemudian diajukan judicial review oleh beberapa partai yang merasa hak konstitusionalnya diabaikan. Berdasarkan permohonan judicial review dari partai-partai tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 52/PUU-X/2012, menegaskan bahwa pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional adalah inkonstitusional. Implikasi dari Putusan ini maka pada Pemilu legislatif Tahun 2014, ambang Batas Parlemen hanya diberlakukan di tingkat DPR, dengan persentase ambang batas sebesar 3,5 %.<sup>319</sup>

Namun tidak dipungkiri bahwa ambang batas parlemen masih tetap perlu ditingkat secara bertahap seiring dengan pendewasaan partai politik yang ada di Indonesia guna mewujudkan sistem Presidensial yang ideal.

---

<sup>319</sup> Kementerian Dalam Negeri, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum" (tanpa tahun), <<http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20161117-115025-2971.pdf>> , [diakses pada 05/03/2018].



**c. Kuota *Droop* (*Droop Quota*)**

Sistem presidensial yang diamanatkan oleh UUD 1945 hasil amandemen yang dipadukan dengan sistem kepartaian multipartai pada faktanya menimbulkan ketidakstabilan penyelenggaraan pemerintahan, hal ini tercermin dari hubungan antara eksekutif dan legislatif yang ada. Untuk itu diperlukan suatu rekayasa hukum dan pilihan kebijakan untuk menyederhanakan partai politik tanpa merusak iklim berdemokrasi dengan melakukan perubahan terhadap metode penghitungan suara yang merupakan variabel utama dari sistem pemilu untuk mengkonversi suara menjadi kursi. Metode penghitungan suara paling tidak berpengaruh pada tiga hal: derajat proporsionalitas suara, jumlah perolehan kursi partai politik, dan sistem kepartaian. Sehingga meski terkesan sangat teknis matematis, pilihan terhadap metode penghitungan suara menjadi sebuah solusi yang diharapkan akan dapat terciptanya partai politik yang sederhana di parlemen sehingga pemerintahan akan berjalan dengan efektif dan efisien.

Terkait dengan upaya melakukan *legal engineering* dan *legal policy* terhadap penyederhanaan sistem multipartai, perubahan metode pengkonversian suara menjadi kursi dari metode kuota *Hare* menjadi metode kuota *Droop* merupakan sebuah solusi yang merupakan *legal engineering* yang paling relevan untuk menyederhanakan jumlah partai serta mengurangi substansi demokrasi yang tetap ingin dibangun di negara ini.

Melihat desain pemilu di Indonesia, haruslah disadari bahwa nantinya output yang dihasilkan dari pemilu harus dapat mengarah pada suatu pemerintahan yang efektif dalam menjalankan program-program kerjanya. Meskipun, efektif atau tidaknya kinerja pemerintahan ditangan eksekutif tidak bisa dilepaskan dari mekanisme *check and balances* yang diemban oleh DPR sebagai lembaga legislatif. Oleh karena itu diperlukan suatu pemikiran untuk meres-strukturisasi sistem multipartai dengan

mereduksi jumlah partai politik tanpa mengurangi substansi demokrasi yang tengah dibangun di Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut, langkah yang dirasa cukup efektif untuk mengurangi jumlah partai politik adalah dengan mengubah metode konversi penghitungan suara ke kursi dari metode kuota *Hare* (yang digunakan di Indonesia sekarang) menjadi metode kuota *Droop*. Untuk melihat keefektifan penggunaan metode kuota *Droop* maka diperlukan data pendukung yaitu:

- a) Bilangan Pembagi Pemilih (BPP)

$$BPP = \frac{\text{Suara Sah}}{\text{Jumlah Kursi}}$$

- b) Koefisien *Hare Quota* (HQ)

$$\text{Hare Quota (HQ)} = \frac{\text{Suara Sah}}{\text{Jumlah Kursi}}$$

- c) Koefisien *Droop Quota* (DQ)

$$\text{Droop Quota (DQ)} = \frac{\text{Suara Sah}}{\text{Jumlah Kursi} + 1}$$

Maka, setelah mengetahui koefisien kuota *Hare* dan *Droop*, koefisien tersebut digunakan untuk membagi suara sah yang diperoleh partai untuk menkonversi jumlah suara menjadi jumlah kursi. Selanjutnya data yang digunakan dalam penerapan kuota *Hare* dan *Droop* dibawah ini adalah hasil perolehan suara pemilu legislatif DPR RI Tahun 2014 yang memiliki jumlah suara sah sebesar 122.003.647 dengan memperebutkan 560 kursi DPR RI.

**Tabel. 8 Perhitungan Dengan Kuota Hare**

PARTAI	JUMLAH	HASIL	KUOTA
--------	--------	-------	-------

<b>POLITIK</b>	<b>PEROLEHAN SUARA</b>	<b>KURSI PEMILU 2014</b>	<b>HARE</b>
NASDEM	8.402.812	36	36
PKB	11.298.957	47	47
PKS	8.480.204	40	40
PDIP	23.681.471	109	109
GOLKAR	18.432.312	91	91
GERINDRA	14.760.371	73	73
DEMOKRAT	12.738.913	61	61
PAN	9.481.621	48	48
PPP	8.157.488	39	39
HANURA	6.579.498	16	16
PBB	1.825.750	0	0
PKPI	1.143.094	0	0
Jumlah	124.972.491	560	560

*Sumber : Hasil pengolahan data KPU <http://www.kpu.go.id/>*

**Tabel. 9 Perhitungan Dengan Kuota Droop**

<b>PARTAI POLITIK</b>	<b>JUMLAH PEROLEHAN SUARA</b>	<b>HASIL KURSI PEMILU 2014</b>	<b>KUOTA HARE</b>
NASDEM	8.402.812	36	22
PKB	11.298.957	47	56
PKS	8.480.204	40	29
PDIP	23.681.471	109	141
GOLKAR	18.432.312	91	93
GERINDRA	14.760.371	73	92

DEMOKRAT	12.738.913	61	57
PAN	9.481.621	48	33
PPP	8.157.488	39	23
HANURA	6.579.498	16	14
PBB	1.825.750	0	0
PKPI	1.143.094	0	0
Jumlah	124.972.491	560	560

**Sumber:** Hasil pengolahan data KPU <http://www.kpu.go.id/>

Dari tabel di atas, terlihat bahwa dengan menggunakan metode kuota *Droop* maka akan mengeliminir jumlah partai politik untuk memperoleh kursi di DPR. Dalam tabel di atas yang tersingkir dari jatah kursi adalah Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), yang semula dengan metode kuota *Hare* memperoleh 1 buah kursi maka setelah digunakan metode kuota *Droop*, PKB kehilangan kursi dikarenakan tidak memenuhi kuota kursi penuh maupun kuota sisa kursi.

Dengan demikian penggunaan kuota *Droop* akan mereduksi secara alami jumlah partai politik yang duduk di parlemen. Dengan metode *Droop* ini keinginan untuk menyederhanakan sistem multipartai dapat terwujud. Sejalan dengan digunakannya metode kuota *Droop* dapat berdampak lebih signifikan dalam menyederhanakan partai politik ketika jumlah kursi yang diperebutkan (*district magnitude*) dapat diperkecil dengan cara melakukan pemisahan daerah pemilihan yang mempunyai jatah kursi yang besar. Nantinya diharapkan dengan semakin sedikitnya partai politik yang duduk di lembaga perwakilan rakyat maka kondisi pemerintahan presidensial akan berjalan semakin efektif, sehingga semangat purifikasi sistem presidensial dapat tercapai sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945.

**d. Ambang Batas Fraksi (*Fractional Threshold*)**

Variabel lain yang mempengaruhi upaya pembentukan multipartai sederhana terlepas dari jumlah partai yang disederhanakan adalah terkait pada penyederhanaan fraksi di parlemen. Penyederhanaan fraksi di parlemen akan lebih memudahkan atau menurunkan tensi ketegangan antara Presiden dan parlemen. Hal ini sangat berbeda ketika parlemen didiami oleh banyak fraksi dimana setiap fraksi mempunyai ikatan politik kepentingan yang berbeda-beda. Penyederhanaan fraksi di parlemen akan berbanding lurus dengan penyederhanaan kepentingan politik di parlemen. Muaranya adalah sebuah hubungan kelembagaan Presiden dan parlemen yang lebih terarah dan mekanisme *checks and balances* akan lebih efektif.

Secara lebih rinci partai politik yang lolos PT dan perolehan kursi di DPR periode 2014 – 2019 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel. 10 Jumlah Fraksi dan Kursi di DPR Periode 2014-2015**

<b>NO</b>	<b>PARTAI</b>	<b>FRAKSI</b>	<b>KURSI</b>	<b>PEROLEHAN SUARA</b>
1	Nasdem	Nasdem	35	8.402.812
2	PKB	PKB	47	11.298.957
3	PKS	PKS	40	8.480.204
4	PDIP	PDIP	109	23.681.471
5	Golkar	Golkar	91	18.432.312
6	Gerindra	Gerindra	73	14.760.371
7	Demokrat	Demokrat	61	12.728.913
8	PAN	PAN	49	9.481.621
9	PPP	PPP	39	8.157.488
10	Hanura	Hanura	16	6.579.498
	<b>JUMLAH</b>		560	122.003.647

**Sumber:** Hasil pengolahan data KPU <http://www.kpu.go.id>

Komposisi fraksi di DPR secara garis besar hanya berdasarkan pada partai politik yang ada. Itulah yang sebenarnya menjadi salah satu masalah utama dalam upaya memperkuat sistem Presidensial, kerumitan pengambilan keputusan dalam hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif menjadi faktor utama yang menghambat Presiden dalam setiap kebijakannya. Banyaknya suara dalam parlemen tentu akan mempersulit Presiden dalam mengambil setiap kebijakannya sehingga Jika ditentukan syarat minimalnya terbentuknya suatu fraksi di DPR, maka proses pengambilan keputusan akan menjadi lebih mudah dilakukan dan sederhana. Dalam hal ini fraksi-fraksi dimaksud masih tetap seperti sekarang, yaitu merupakan perangkat partai politik di DPR. Dengan demikian keputusan-keputusan yang perlu diambil bersama melalui Sekretariat Gabungan Partai Politik seperti yang ada sekarang dapat dipindahkan ke fraksi di DPR. Dua fraksi yang dapat diterapkan, yakni fraksi berdasarkan persamaan kepentingan dan berdasarkan jarak ideologi yang berdekatan. Tentu keduanya memiliki kelebihan serta kelemahannya masing masing. Fraksi dengan dasar jarak ideologi yang berdekatan akan cenderung lebih solid dan kokoh dibanding dengan fraksi yang mengandalkan pragmatisme kepentingan politik semata, dimana fraksi atas dasar kepentingan politik rentan akan perpecahan di dalam fraksi itu sendiri apabila tujuan yang hendak dicapai ternyata tidak mencapai kata sepakat, sehingga dapat memperlambat proses pengambilan suara dalam fraksi tersebut. Walaupun begitu, keduanya dirasa sama sama dapat memperkuat sistem presidensial karena fraksi secara umum dapat berdampak pada berkurangnya kompleksitas politik di parlemen dan dapat berkontribusi pada berkurangnya hiruk pikuk di kursi parlemen.

Kemudian, berdasarkan realitas politik yang saat ini terjadi maka tidak salah untuk mewujudkan satu sistem kepartaian yang multipartai sederhana dalam upaya efektivitas penyelenggaraan sistem Presidensial. Rekayasa sistem pemilu seperti telah dielaborasi di atas setidaknya akan

membentuk struktur insentif bagi partai politik untuk membentuk koalisi secara lebih permanen dengan dasar kedekatan ideologi. Apabila kondisi ini dapat terwujud maka sistem multipartai sederhana nantinya dapat membantu efektivitas sistem Presidensial. Struktur insentif dari sebuah rekayasa sistem pemilu setidaknya juga berimplikasi pada perilaku memilih seperti telah dielaborasi sebelumnya. Munculnya *coattail effect* dibanding *split voters* atau bahkan protes *voters* tentu akan cenderung menghindari kehadiran *divided government*. Seperti diketahui *divided government* dalam sistem Presidensial, apalagi dalam kultur parlementer seperti di Indonesia akan sangat mengganggu jalannya pemerintahan. Oleh karena itu, *coattail effect* tersebut akan dapat menghadirkan pemerintahan yang sinergis antara Presiden dan DPR. Dengan demikian, efektivitas sistem Presidensial akan dapat tercapai tanpa harus menghilangkan fungsi *checks and balances*.

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka pelaksanaan sistem pemilu proporsional terbuka yang dilaksanakan dengan memadukan penerapan ambang batas parlemen serta ambang batas fraksi dan pemilu serentak akan dimungkinkan dapat mendukung penyederhanaan partai politik di Indonesia yang tentunya akan mendukung penguatan sistem presidensial. Hal ini dibuktikan dengan temuan umum dalam berbagai riset, terutama dari sistem presidensialisme multipartai di Amerika Latin yang menunjukkan bahwa gabungan sistem pemilu presiden dengan formula *plurality* dengan pemilu legislatif secara serentak cenderung dapat membantu penyederhanaan sistem kepartaian.<sup>320</sup> Penyederhanaan partai politik yang dilakukan tentunya tidak akan membatasi hak dari warga negara untuk berpolitik, karena hal ini semata-mata ditujukan agar

---

<sup>320</sup> Refly Harun, “Kebebasan Membentuk Partai Politik” (2004), <<http://reflyharun.blogspot.co.id/2009/03/kebebasan-membentuk-partai-politik.html> >, [diakses pada 08/03/2018].

tercapai suara bulat dalam pemerintahan guna mendukung penguatan sistem presidensial.

#### 4. *Presidential Threshold* Dalam Pemilu Serentak

Pemilihan Presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat sesuai amanat hasil amandemen UUD NRI 1945. Hal ini memunculkan persoalan mekanisme dan persyaratan calon Presiden dan wakil presiden terkait *Presidential threshold* yang dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil presiden. Pengertian *Presidential threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik.<sup>321</sup> Pengaturan *Presidential threshold* secara yuridis tertuang di dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil presiden. Dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa : “Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil presiden”

*Presidential threshold* sebenarnya ditujukan sebagai ketentuan tambahan mengenai pengaturan tentang syarat pencalonan Presiden dan wakil presiden dalam Pasal 6A ayat (2) yang menyatakan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu.” Secara tekstual, Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberikan ruang kepada semua partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan Presiden dan wakil presiden. Hal ini dikarenakan partai politik merupakan pilar demokrasi dan penghubung antara pemerintahan negara dengan

---

<sup>321</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2009, hlm. 19



warga negaranya. Selain itu, *Presidential threshold* diharapkan menjadi salah satu cara penguatan sistem Presidensial melalui penyederhanaan partai politik. Tujuannya menciptakan pemerintahan yang stabil dan tidak menyebabkan pemerintahan yang berjalan mengalami kesulitan di dalam mengambil kebijakan dengan lembaga legislatif. Namun penerapan *Presidential threshold* mengandung konsekuensi hilangnya kesempatan dan hak warga negara melalui partai politik yang tidak memenuhi besaran angka yang ditentukan untuk mengajukan calonnya.

Selain itu, penerapan *Presidential threshold* dalam pemilu serentak juga memiliki banyak kelemahan, antara lain: *pertama*, dengan adanya koalisi partai politik dalam mengusung calon Presiden dan Wakil presiden sangat rentan terjadi tukar menukar kepentingan (politik transaksional). Dalam derajat tertentu koalisi partai politik yang seperti ini justru akan memperlemah sistem Presidensial, karena Presiden tersandera oleh partai politik dalam koalisinya. *Kedua*, penerapan *Presidential threshold* akan membatasi partai politik yang baru berpartisipasi dalam pemilihan umum serentak 2019 tidak dapat berkoalisi untuk mengusung calon Presiden dan wakil Presiden, karena belum memiliki jumlah *parliamentary threshold*. Hal ini dapat menghilangkan hak partai politik untuk mengusung calon Presiden dan Wakil presiden yang notabene hak tersebut dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945. *Ketiga*, dalam perspektif konstitusi, sebagian pihak menilai bahwa penerapan *Presidential threshold* bertentang dengan UUD NRI Tahun 1945. *Presidential threshold* dianggap telah menghilangkan makna pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama bagi setiap warga negara di hadapan hukum. Lebih jauh dari itu, ketentuan tentang mekanisme syarat pencalonan pasangan Presiden dan wakil presiden dengan alasan sebagai cara untuk membentuk pemerintahan yang efektif serta sebagai solusi dalam rangka penyederhanaan atau rasionalisasi partai politik, telah menghilangkan hak warga negara untuk memilih secara cerdas dan efisien "*political efficiency*".<sup>322</sup>

---

<sup>322</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2008 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, tanggal 26 Maret 2013, hlm. 2

Selanjutnya beberapa ahli hukum tata negara menilai bahwa *Presidential threshold* tidak relevan lagi diterapkan dalam pemilu serentak 2019. Menurut Refly Harun, pernyataan yang menyatakan bahwa penerapan *Presidential threshold* yang diatur dalam Undang-Undang No.42 Tahun 2008 yang dilakukan untuk memperkuat sistem Presidensial juga tidak bisa dibuktikan. Apabila Presiden yang terpilih berasal dari partai kecil, pembentukan kabinet juga pasti akan dilakukan secara koalisi. Contohnya adalah Partai Demokrat dengan suara minoritas pada tahun 2009 akhirnya mengajak partai Golkar masuk dalam kabinet meski dalam pemilihan Presiden harus berkompetisi.<sup>323</sup> Kemudian, Syamsuddin Harris berpendapat bahwa secara teoritis basis legitimasi seorang Presiden dalam skema sistem Presidensial tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Lembaga Presiden dan parlemen dalam sistem Presidensial adalah dua intitusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda.<sup>324</sup>

Konsekuensi dari adanya penetapan ambang batas perolehan kursi di DPR bagi partai politik yang hendak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil presiden di dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 dengan sendirinya mereduksi makna pemilu sebagai suatu mekanisme politik yang adil dan demokratis dalam menentukan pemimpin bangsa yang dipercaya, dan berimplikasi terhadap kualitas partisipasi politik rakyat dan upaya perlindungan bagi hak pemilih.<sup>325</sup> Pembatasan calon berarti membatasi saluran politik pemilih dan dalam derajat tertentu mendorong pemilih tidak ikut berpartisipasi dalam pemilu Presiden dan Wakil presiden, karena calon terbaik menurut mereka tidak dapat menjadi pasangan calon Presiden dan Wakil presiden akibat pembatasan tersebut. Sebaliknya, penghapusan *Presidential threshold* berarti membuka saluran politik rakyat dan dalam derajat tertentu

---

<sup>323</sup> (tanpa nama), “Pengamat: Presidential Threshold Konspirasi Jahat Partai Besar” (2014), <<http://nasional.kompas.com/read/2014/01/25/1115549/Pengamat.Presidential.Threshold.Konspirasi.Jahat.Partai.Besar>>, [diakses pada 16/03/2018]

<sup>324</sup> Syamsuddin Haris, “Salah Kaprah Presidential Threshold”(tanpa tahun), <<http://nasional.sindonews.com/read/683795/18/salah-kaprah-presidential-threshold-1351561633>>, [diakses pada 16/03/2018]

<sup>325</sup> I Dewa Made Putra Wijaya, “Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden”, Jurnal IUS, Vol. II, Desember 2014, hlm. 564

meningkatkan partisipasi pemilih karena daya tarik calon Presiden dan Wakil presiden yang lebih banyak pilihan alternatifnya.<sup>326</sup>

Dengan demikian, sistem Presidensial akan tetap efektif dan kuat dalam pemerintahan, meskipun pemilu serentak dilaksanakan tanpa harus ada persyaratan ambang batas (*Presidential threshold*) bagi partai politik pengusung calon Presiden dan Wakil presiden. Hal ini karena partai politik sebagai peserta pemilu sudah diseleksi secara ketat oleh KPU, sehingga partai politik yang lolos verifikasi yang ketat sebagai partai politik peserta pemilu yang kemudian mengusulkan calon Presiden dan Wakil presiden. Penyeleksian partai politik peserta pemilu yang dilakukan oleh KPU merupakan salah satu upaya bentuk penyederhanaan sistem kepartaian.<sup>327</sup>

#### **D. Kebebasan Menyampaikan Pendapat, Menerima dan Memperoleh Informasi sebagai Pilar Utama demokrasi**

##### **1. Perkembangan kebebasan menyatakan pendapat dan penerimaan informasi oleh pers atau media massa**

Intervensi terhadap penyampaian aspirasi masyarakat Indonesia terhadap pejabat dan para tokoh kian hari menjadi sorotan. Sejarah pers yang dimulai sejak zaman kolonial hingga revolusi mental saat ini banyak mengalami perkembangan signifikan untuk mewujudkan demokrasi yang seutuhnya dapat terlaksana. **Wayne Overbeck dan Genelle Belmas** menjelaskan bahwa kemerdekaan memperoleh informasi merupakan perjuangan paling sakit dan sangat banyak menimbulkan luka. Ini perjuangan paling melelahkan di antara berbagai macam persoalan hukum yang dihadapi pers. **Surjomihardjo** mengungkapkan bahwa pemerintah kolonial juga menetapkan undang-undang yang dikenal sebagai *Persbreidel Ordonnantie* yang isinya, Gubernur Jendral berhak melarang penerbitan tertentu yang di nilainya bisa “menggangu ketertiban umum” paling lama 8 hari. Jika setelah terbit, surat kabar

---

<sup>326</sup> Ibid, hlm.566.

<sup>327</sup> Sodikin, “Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial”, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 3 No. 1, April 2014, hlm. 29

tersebut dinilai “menggangu” lagi, maka larangan terbit bisa menjadi lebih lama. Meskipun tidak lebih dari 30 hari berturut-turut. Jika tulisan-tulisan itu dianggap melunak, penunjukan tersebut bisa dicabut. Jika pencabutan penunjukan tidak dilakukan, artinya penunjukan ini berlaku satu tahun penunjukan tersebut bisa dicabut. Hal ini tidak melunturkan semangat perjuangan dari para jurnalis untuk mencapai kemerdekaan melalui tulisan-tulisannya.

Pada masa ini, pers dan kebebasan pers Indonesia bersifat destruktif, menghancurkan kolonial Belanda. Namun disisi lain pers bersifat positif dan konstruktif jika dilihat dari sudut perjuangan bangsa Indonesia. Berita pers Nasional kala itu tidak hanya bersifat “objektif, tidak memihak”, melainkan secara aktif membantu perjuangan bangsa Indonesia.<sup>328</sup> Sesungguhnya, kerjasama antara pers dengan pemerintah sudah terjadi sejak perjuangan fisik untuk melawan penjajah Belanda. Pers dengan antusias mengobarkan semangat perjuangan untuk melawan penjajah. Kerjasama antara pers dan pemerintah ini juga ditegaskan dalam pidato kenegaraan Presiden Soeharto Tahun 1978, yang antara lain menyebutkan bahwa pers adalah salah satu *partner* pemerintah untuk bekerja.<sup>329</sup>

Saat masa pergerakan, pers menjadi proses sarana komunikasi yang utama untuk menumbuhkan kesadaran nasional yang dapat mengukuhkan gerakan mencapai kemerdekaan. Akan tetapi, situasi pemerintahan pada era kolonialisme ini sangatlah ketat dalam mengawasi masyarakat dari segala bentuk kegiatan yang dapat mengancam pihak penjajah sehingga, banyak surat kabar yang dihentikan dan dilarang untuk diedarkan. Seakan-akan pers tidak mendapatkan kebebasan dalam menyampaikan informasi, sehingga pers yang menulis berita diluar ambang kekuasaan pemerintah, pemerintah tidak segan-segan untuk memberikan peringatan keras dan bahkan mencabut ijin penerbit. Menurut **Bambang Sadono**, Walaupun Indonesia bekas jajahan Belanda, namun pers di Indonesia, yang mempunyai tradisi sebagai pers perjuangan, mencari jalannya sendiri. Ia berbeda pula dengan pers komunis. Memang ada unsur-unsur seperti pers yang dianut di Amerika Serikat,

---

<sup>328</sup> Sumono Mustofa, *Kebebasan Pers Fungsional*, Jakarta: Yayasan Idayu, 1978, hlm 31

<sup>329</sup> R.Rachmadi, *Perbandingan Sistem Pers*, Jakarta : Gramedia, 1990, Hlm 183

yakni pers yang mempunyai tanggung jawab sosial, namun dalam praktiknya ternyata konsep yang berlaku di Indonesia berbeda dengan yang dilakukan di Amerika Serikat. Karna segala kesulitan yang di hadapi pers di Amerika Serikat. Awal kemerdekaan peran dari pers sangat menggebu-gebu untuk dikumandangkan yang membicarakan mengenai nilai-nilai nasionalisme, hal-hal yang tidak mendukung pemerintahan pada kala itu bisa dikenakan sanksi pemberangusan. Menjelang akhir dari Orde Lama, lahirlah perundangan yang mengatur tentang pers, yaitu UU Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers. Undang-Undang ini ditandatangani oleh Presiden Soekarno meskipun kebebasan pers ini diatur sedemikian rupa pada kenyataannya hal ini terbatas atau dibatasi oleh rambu-rambu yang demi kepentingan penguasa.

Pada awal Orde Baru, pers aktif mengamankan dan membantu pemerintah dalam menertibkan gejala serta peristiwa yang ada dalam masyarakat, baik dalam lingkup politik maupun dalam lingkup kemasyarakatan sebagai kelanjutan dari sisa-sisa antagonisme Orde Lama<sup>330</sup> Kebijakan Orde Baru mendukung sepenuhnya pers Pancasila untuk berperan kembali dalam masyarakat menyuarakan aspirasi rakyat yang sebelumnya dibungkam oleh Soekarno. Sama halnya dengan di banyak negara jajahan lainnya, kisah pers di Indonesia merupakan cerita penekanan yang pahit.<sup>331</sup> Sepanjang tahun 1980 misalnya, fungsi pers masih mengalami penciutan.<sup>332</sup> Sebab, semenjak menampakan dirinya hingga kini, pers Indonesia terus bergerak dibawah bayang-bayang tekanan. Pada tahun 1984, beberapa harian sudah sudah berani menampilkan diri dengan tata warna yang cemerlang. Padahal sebelumnya hal itu hanya bisa dilakukan oleh majalah-majalah saja.<sup>333</sup>

Pada masa ini, regulasi dibidang pers ditemui dengan perubahan perundangan yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967 dan

---

<sup>330</sup> Adhi Priamarizki, *Demokrasi dan Kebebasan Pers*, Vol. 5 No. 1, Tahun 2008, Jakarta: Jurnal Sentris Pusat Pengkaji Pers, hlm. 45.

<sup>331</sup> Edward C. Smith, *Sejarah Pembredelan Pers di Indonesia*, Jakarta: Grafiti Pers, 1983, hlm 282

<sup>332</sup> Todung Mulya Lubis dan Fauzi Abdullah, *Langit Masih Mendung, Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1983, hlm 85

<sup>333</sup> Wina Armada, *Wina Armada, Wajah Hukum Pidana Pers*, Jakarta: Pustaka Kartini, 1989, hlm 21

diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1982 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers. Kendati demikian, sampai kini pers di Indonesia tetap dapat bertahan sebagai sistem komunikasi.<sup>334</sup> Berakhirnya rezim Orde Baru menjadi tonggak terbukanya ruang terhadap pers. Kemerdekaan dan kebebasan pers di Indonesia mendapatkan tempatnya setelah reformasi pada 1998, hal ini dipertegas dengan pengakuan dan landasan hukum melalui Undang – Undang No.40 Tahun 1999 tentang Pers (UU Pers) untuk menggantikan Undang – Undang Pokok Pers No.21 Tahun 1982 yang dinilai represif dan membelenggu kemerdekaan dan kebebasan pers.<sup>335</sup> Secara normatif, pers Indonesia telah menganut teori pers tanggungjawab sosial (kebebasan pers yang bertanggung jawab pada masyarakat atau kepentingan umum ). Berbeda dengan UU no.11 Tahun 1966 juncto UU No. 21 Tahun 1982 yang memberi kewenangan pada pemerintah untuk mengotrol sistem pers, UU No.40 Tahun 1999 memberi kontrol kewenangan kepada masyarakat.<sup>336</sup>

Kebebasan pers dalam undang-undang tersebut ditemui di Bab II Pasal, 3 sampai dengan Pasal 6 dan Bab III Pasal 7 dan 8, serta Bab IV Pasal 9 sampai dengan Pasal 14. Pasal-pasal terkait kebebasan pers ini dapat dilihat pada Pasal 3 yang menyebutkan, kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum. Demikian halnya dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga Negara. Ayat (2) menjelaskan bahwa terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran. Adapun ayat (3) menyatakan, untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi. Kemudian ayat (4)

---

<sup>334</sup> Wina Armada, Ibid

<sup>335</sup> Juniver Girsang, *Penyelesaian sengketa Pers*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007, hlm 1

<sup>336</sup> Ibnu Hamad, *Kontruksi Realitas Politik dalam Media Massa*, Jakarta :Yayasan Obor Indonesia,2004, hlm 66

menyebutkan, dalam mempertanggungjawabkan pemberitaan di depan hukum, wartawan mempunyai Hak Tolak.<sup>337</sup>

Era reformasi ini terlihat jelas disambut dengan penuh antusias oleh para pemodal untuk mendirikan perusahaan pers atau media institusi komunikasi yang lazimnya dijalankan oleh mereka yang memiliki kompetensi dalam bidang profesi jurnalistik. Pendirian perusahaan pers sebagai suatu bentuk bahwa kebebasan pers mulai dijalankan sesuai dengan undang-undang, karena memang telah dijamin pada pasal 10. Dicabutnya Permenpen No.01/Per/Menpen/1984 tentang SIUPP, kemudian diganti SK No.132/1998, yang membolehkan siapa pun memperoleh SIUPP hanya dengan mengisi formulir permohonan, akte pendirian perusahaan, dan susunan pengasuh penerbitan pers. Ini merupakan awal *booming* perusahaan pers, siapa saja yang memiliki modal berhak untuk mendirikan perusahaan pers atau media massa. Sistem pers didikte oleh kekuatan pasar, isinya cenderung sensasional, kurang penghargaan pada etika, banyak kekerasan dan pornografi, berita bohong dan provokatif, pembunuhan karakter, wartawan amplop, maupun iklan yang menyesatkan. Pers kerap dipakai sebagai kepentingan politik pribadi ataupun kelompok tertentu.

Hal ini sebagai dampak pemusatan kepemilikan media pada segelintir orang. Banyaknya perusahaan pers membuat diperlukan adanya verifikasi terhadap perusahaan pendirian pers ini dimaksudkan agar penjaminan media pers untuk dilindungi tetap terlaksana sesuai Undang- Undang No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers.<sup>338</sup> Demi terciptanya media pers yang profesional dan berkualitas sehingga informasi yang diberikan jelas dan bukan sebuah kebohongan yang dapat menguntungkan satu golongan saja. Istilah yang beredar dewasa ini adalah hak publik untuk tahu dan tanggung jawab pers. Ini mengisyaratkan pergeseran teoritis atas konsepsi kebebasan pers, yakni dari yang semula bertumpu pada individu menjadi

---

<sup>337</sup> Joko Martono (Peneliti komunikasi dan media di BPPKI Yogyakarta, Kementerian Komunikasi dan Informatika RI), Kebebasan Pers di Indonesia Pada Era Reformasi dan Ekonomi Politik Media, Vol. 1 No. 1 Desember 2014, hlm 13

<sup>338</sup> Jianfei Yin, Beyond The Four Theories of the press: A New Model For The Asian & The World Press, 2008, vol.10

kepada masyarakat. Kebebasan pers yang semula dianggap sebagai kebenaran universal, kini hanya diartikan sebagai akses publik, atau hak masyarakat untuk tahu.<sup>339</sup> Pers dengan idealisme yang kuat akan memiliki kepribadian terpercaya yang diharapkan dan disegani siapapun. Meski demikian pers tidak hanya bertumpu dengan idealisme saja, tetapi juga berorientasi pada kepentingan komersialisme untuk menghidupi perusahaannya agar dapat terbit secara konsisten untuk mencapai cita-cita ideal.<sup>340</sup>

## 2. Asas dan Sistem Pers

Dalam Pasal 2 Undang – Undang Nomor 40 Tahun 1999 menyatakan, Kemerdekaan pers ialah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip – prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum. Demokrasi ialah bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya;pemerintahan rakyat dan sebagai gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara.<sup>341</sup> Makna keadilan yaitu, tidak berat sebelah; tidak memihak. Keadilan merupakan sifat (perbuatan, perlakuan , dan lain sebagainya) yang adil.<sup>342</sup> Supremasi Hukum dapat diartikan sebagai hukum adalah suatu kekuasaan tertinggi atau kekuasaan teratas.<sup>343</sup>

Sistem pers di Indonesia kemudian di namakan sebagai Pers Pancasila.<sup>344</sup> Defenisi atau penjelasan mengenai Pers Pancasila tersebut dirumuskan dalam

---

<sup>339</sup> Haris munandar dan dudy priatna (ed), *Media Massa dan Masyarakat Modern*, Jakarta : Prenada Media, 2004, hlm 102

<sup>340</sup> Mohammad Shoelhi, *Komuikasi Internasional Perspektif Jurnalistik*, Bandung: Simbiosia Rekatama Media, 2009, hlm 111

<sup>341</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan , *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990, hlm 195

<sup>342</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Ibid*, hlm 6-7

<sup>343</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Ibid*, hlm 872

<sup>344</sup> Edy Susanto (et.al.), *Hukum Pers di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 2010, hlm 35



Keputusan Sidang Pleno XXV Dewan Pers yang bersidang di Surakarta pada 1984, sebagai berikut:<sup>345</sup>

- a. Pers Nasional ialah pers pembangunan, dalam arti pers yang orientasi, sikap dan tingkah lakunya berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945
- b. Pers Pancasila ialah pers pembangunan, dalam arti mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 dalam membangun berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk pembangunan pers itu sendiri.
- c. Hakikat Pers Pancasila ialah pers yang sehat, yaitu pers yang bebas dan bertanggung jawab guna mengembangkan suasana saling percaya menuju masyarakat terbuka yang demokratis dengan mekanisme interaksi positif antara pers, pemerintah dan masyarakat.

Pengertian Pers Pancasila yang dimaksud dalam hal ini ialah pers yang didasarkan kepada sila-sila atau isi (rumusan) dari Pancasila. Maksudnya, pers Pancasila ialah pers yang dalam melaksanakan peranan dan fungsi kemasyarakatannya dalam mendukung sistem nasional yang memiliki rasa Ketuhanan Yang Maha Esa, berperikemanusiaan yang adil dan beradab, menjunjung tinggi rasa persatuan, berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan atau perwakilan, serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemaknaan dalam Pers Pancasila berarti yang ada dalam nilai-nilai Pancasila, Pers yang *Berketuhanan Yang Mahaesa* sesuai dengan kepercayaan masing-masing pelaku pers. Juga sistem pers yang dijalankan dengan tetap “hormat-menghormati dan bekerjasama antar pemeluk agama dan penganut-penganut kepercayaan yang berbeda-beda sehingga terbina kerukunan hidup”. Pers yang dijalankan tetap memberikan kesempatan kepada pelakunya untuk “saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya”. Pers yang dijalankan tidak memaksakan suatu agama dan kepercayaan kepada orang lain.

---

<sup>345</sup> R.Rachmadi, *Perbandingan Sistem Pers*, Jakarta : Gramedia, 1990, hlm 45-46

Pers yang mempunyai rasa *kemanusiaan yang adil dan beradab* ialah pers yang “mengakui persamaan derajat, persamaan hak, dan persamaan kewajiban antara sesama manusia, pers yang saling mencintai sesama manusia, mengembangkan sikap tenggang rasa, tidak semena-mena terhadap orang lain, pers yang menjunjung tinggi nilai kemanusiaan yang gemar melakukan kegiatan kemanusiaan, pers yang berani memberi kebenaran dan keadilan, serta pers bangsa Indonesia sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat menghormati dan bekerja sama dengan bangsa lain.

Pers yang *Mempersatukan Indonesia* ialah pers yang menempatkan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa serta negara di atas kepentingan pribadi atau golongan, pers yang rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara, cinta tanah air dan bangsa, bangga sebagai bangsa Indonesia dan bertanah air Indonesia, serta pers yang memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa yang ber- Bhinneka Tunggal Ika.

Pers yang berorientasi kepada *kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan atau Perwakilan* ialah pers yang mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat, tidak memaksakan kehendak kepada orang lain, mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama, musyawarah untuk mencapai mufakat yang didasari oleh semangat kekeluargaan juga dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah, pers yang dijalankan melalui musyawarah yang dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani luhur, serta keputusan yang diambil harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral kepada Tuhan yang Mahaesa, mejunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

Pers yang *Berkeadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia* ialah pers yang mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan, pers yang bersikap adil, pers yang menjaga keseimbangan anatar hak dan kewajiban, pers yang menghormati hak-hak lain, pers yang suka memberi pertolongan kepada orang lain, pers yang tidak

melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum, pers yang suka bekerja keras, pers yang menghargai hasil karya orang lain serta bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.<sup>346</sup>

Terlihat bahwa kebebasan pers tidak dapat dihindari lagi. Ini merupakan suatu unsur penting dalam pembentukan suatu sistem bernegara yang demokratis, terbuka, dan transparan. Di sisi lain, perkembangan hukum pers yang memberikan jaminan kebebasan tersebut mulai dilucuti atau setidaknya dilemahkan. Sehingga diperlukan penjaminan terhadap kemerdekaan pers dimaksudkan agar selanjutnya masyarakat dapat menerima informasi yang jujur serta akurat dari insan pers.

Pers mengandung beberapa petikan beberapa prinsip interaksi positif antara pemerintah, pers dan masyarakat yang termuat dalam Pers Pancasila yang sesungguhnya telah ada sejak masa Orde Baru, namun tidak pernah dilaksanakan secara nyata dalam kehidupan pers di Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut, yaitu :

- a. Diterapkan mekanisme kerja yang menjalin hubungan timbal balik antara pers, pemerintah dan masyarakat.
- b. Dinamika dikembangkan bukan dari pertentangan menurut paham, melainkan atas paham hidup menghidupi, saling membantu dan bukan saling mematikan
- c. Perlu dikembangkan kultur politik dan mekanisme yang memungkinkan berfungsinya sistem kontrol sosial dan kritik yang konstruktif secara efektif. Namun demikian kontrol sosial itupun substansinya serta caranya tetap tidak terlepas dari asas keselarasan dan keseimbangan serta ketertiban untuk saling hidup menghidupi bukan saling mematikan dalam kontrol yang dilakukan tetap berpijak pada nilai-nilai dalam sistem Pers Pancasila, termasuk bebas dan bertanggung jawab.<sup>347</sup>

---

<sup>346</sup> Edy Susanto (et.al.), Ibid, hlm 36-37

<sup>347</sup> Edy Susanto, Ibid, hlm 34-35

### 3. Fungsi dan Peranan Pers

Menurut pasal 33 UU No.40 Tahun 1999 tentang Pers fungsi dari pers adalah sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial. Dalam mengamalkan pers Pancasila mekanisme yang dipakai adalah interaksi positif antara Masyarakat, Pers dan Pemerintah. Dalam hal ini Dewan Pers berperan sebagai pengembang mekanisme interaksi positif tersebut.<sup>348</sup> Adanya suatu kebebasan pers merupakan sebuah keharusan. Meskipun pada sisi lain menimbulkan persoalan kontroversial. Memang kebebasan pers dijamin secara nasional. Kemerdekaan pers merupakan suatu cara untuk mencapai kedaulatan rakyat, kemerdekaan pers juga merupakan tuntutan hakiki dari wahana media informasi yang harus menjalankan peran dan fungsinya sebagai empat pilar demokrasi, disamping eksekutif, legislatif, yudikatif sehingga dapat tercipta suatu keseimbangan dalam negara demokrasi. Jaminan kemerdekaan dan kebebasan pers juga penting untuk menjaga objektivitas dan transparansi pers dalam menuliskan berita-berita tanpa rasa takut dibawah tekanan penguasa.<sup>349</sup> Oleh karena itu, pers memiliki fungsi dan peran yang selaras dengan paham yang di ikuti masyarakat. Meskipun demikian, setiap kebebasan tentu memiliki batas yang di sepakati berdasarkan kaidah kultural dalam kehidupan bermasyarakat. Begitu pula kemerdekaan dan kebebasan pers tidak berarti tanpa batas, tanpa rambu-rambu hukum. Ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) UU No.40 Tahun 1999 bahwa *pers nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan kesusilaan masyarakat serta asas praduga tak bersalah. Meskipun pers merupakan sarana penyampaian dan penyebar informasi, tetapi penyampaian informasi itu tidak akan dilakukan secara vulgar dan sebebas bebasnya, tetapi dengan memperhatikan asas kelaziman suatu informasi, yaitu asas praduga tidak bersalah.* Dalam Pasal 3 UU nomor 40 Tahun 1999 menentukan bahwa fungsi dari pers ialah sebagai berikut:

- a. Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan dan kontrol sosial.

---

<sup>348</sup> Edy Susanto, *Ibid*, hlm.17

<sup>349</sup> Juniver Girsang, *Penyelesaian Sengketa*, Jakarta : Gramedia , 2007, hlm 3

- b. Di samping fungsi-fungsi tersebut ayat (1), pers nasional dapat berfungsi sebagai lembaga ekonomi.<sup>350</sup>

Menurut **Bambang Sadono**, pers juga mempunyai fungsi untuk melakukan rekayasa sosial, yakni suatu usaha guna mengubah masyarakat untuk menuju masyarakat baru yang dicita-citakan.<sup>351</sup> Memang, harus diakui, di satu sisi pers merupakan representasi hak untuk mengeluarkan pendapat dan hak untuk memperoleh informasi. Namun, disisi lain sebagian masyarakat menilai, interaksi antara masyarakat dan pers semestinya sejajar, tetapi dalam praktiknya telah terjadi ketimpangan. Masyarakat, baik sebagai penerima maupun sebagai subjek informasi sering merasakan adanya ketidakbenaran dalam pemberitaan yang disajikan oleh pers. Sebaliknya, menurut insan pers, penilaian masyarakat tentang eksese negatif dari kebebasan pers disebabkan karena pemahaman yang salah terhadap pers. Lebih banyak masyarakat yang mengeneralisasi bahwa apa saja yang tercetak adalah pers; apa saja yang mengandung informasi adalah jurnalisme; siapa saja yang membawa kamera adalah wartawan;. Cara berfikir seperti itu yang harusnya di rubah agar dapat mengurai persoalan dan membedakan bahwa: pemeran bukanlah wartawan; tabloid hiburan dan cabul bukanlah pers; dan tidak setiap informasi bernilai jurnalistik. Oleh sebab itu, pers berharap masyarakat dapat bersifat kritis. Kebebasan pers memang akan berhadapan dengan batas toleransi masyarakat. Opini publik akan membatasi sejauh mana pers boleh bebas.<sup>352</sup>

Pers bukan berarti terompet pemerintah. Pers bebas untuk menyalurkan pendapat masyarakat. Walaupun disepakati kebebasan itu tidak mutlak, pers tetap dibatasi oleh peraturan- peraturan baik yang tertulis maupun tidak. Lebih dari itu, ia mempunyai tanggung jawab untuk menimbang sendiri layak atau tidaknya suatu berita disiarkan.<sup>353</sup> Dalam pasal 6 UU Pers menyatakan Pers nasional melaksanakan peranannya sebagai berikut:

---

<sup>350</sup> Edy Susanto (et.al), hlm

<sup>351</sup> Bambang Sadono, penyelesaian Delik Pers secara Politis, Jakarta : Sinar Harapan, 1983, hlm 10

<sup>352</sup> Lukas Luwarso (ed), Kebebasan Pers dan Penegakan Hukum, Dewan Pers & Unesco, 2003, hlm 5

<sup>353</sup> R. Rachmadi , Perbandingan Sistem Pers, Jakarta : Gramedia, 1990, hlm 183

- a. Memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui;
- b. Menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan hak asasi manusia, serta menghormati kebhinekaan;
- c. Mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat dan benar;
- d. Melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum;
- e. Memperjuangkan keadilan dan kebenaran

Pendek kata, seiring dengan bertumbuhnya demokrasi di Indonesia, pers harus mampu mempergunakan ruang kemerdekaan dan kebebasannya yang dijamin oleh konstitusi maupun hukum yang berlaku dengan mengimplementasikan perannya tersebut. Dengan demikian, pers pun dapat menjadi pemberi peringatan dini terhadap penyelenggaraan negara, mengungkapkan ketidakadilan dan kesewenang-wenangan. Sehingga dapat mewujudkan prinsip *check and balances* yang sesuai dengan tercapainya cita-cita negara. Dan disinilah kemudian semakin terasa betapa pentingnya arti kemerdekaan dan kebebasan pers itu.<sup>354</sup> Selama ini, rakyat tidak pernah mengetahui bagaimana lembaga-lembaga negara yang juga melaksanakan amanat penderitaan rakyat melalui pemilihan langsung telah melakukan tanggung jawabnya masing-masing sesuai tugas pokok dan fungsinya. Sehingga keberadaan pers diharapkan dapat mengakomodir informasi yang akan diberikan kepada masyarakat beserta suara masyarakat atau aspirasi kepada pemerintah.

Dalam kaitannya dengan ini, masing-masing lembaga negara dapat menyampaikan laporan kinerja setiap tahunnya kepada rakyat melalui wakilnya yang duduk di MPR. Sudah tentu DPR dan DPD juga berkewajiban menyampaikan laporan tersebut kepada MPR. Hal tersebut sangat berkaitan dengan keterbukaan informasi kepada publik dengan insan pers sebagai perantara dari masyarakat kepada pemerintah untuk dapat memberikan pendapat, kritikan dan saran kepada lembaga yang dikatakan representasi rakyat terkait apa yang dikerjakan akan lembaga

---

<sup>354</sup> Juniver Girsang, Op.Cit, hlm 4

pemerintahan. MPR dalam hal ini dijadikan sebatas hanya sebagai media formal ketatanegaraan bagi lembaga tinggi negara untuk menyampaikan laporan kinerja pelaksanaan tugas lembaga negara terkait kepada rakyat melalui sidang MPR yang dilaksanakan setiap tahunnya.

#### **4. Keterbukaan Informasi Publik**

Informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.<sup>355</sup> Tujuan dan asas keterbukaan informasi publik (UU KIP) pada dasarnya adalah untuk memberikan arah, landasan, acuan, dan jaminan tentang pemenuhan hak publik atas informasi yang didasarkan pada ketentuan peraturan perundang – undangan.<sup>356</sup> Dalam negara hukum yang demokrasi, negara dilaksanakan berdasarkan amanat rakyat. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara, pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat. Segala informasi yang dihasilkan dalam hal penyelenggaraan negara merupakan milik rakyat. Dengan adanya amanat UU Keterbukaan Informasi Publik, maka seluruh instansi pemerintah diwajibkan untuk memberikan informasi, terkecuali yang mendapat pengecualian dalam Undang-Undang. Keterbukaan informasi merupakan syarat bagi pers untuk mencari dan memperoleh informasi. Untuk memperoleh informasi, pers sering kali terbentur oleh masalah birokrasi atas nama rahasia negara, rahasia jabatan dan sebagainya. Ketika berhadapan dengan masalah itu, pers gagal menjalankan fungsi tersebut.

Meskipun negara telah memiliki undang-undang keterbukaan informasi publik, untuk memperjelas hal-hal yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 sama sekali belum ada jaminan pers benar-benar akan menikmati kebebasan. Belum tentu pers lebih mudah memperoleh informasi publik. Bahkan hampir dapat dipastikan

---

<sup>355</sup> Undang – undang No.14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

<sup>356</sup> Nunuk Febriananingsih, Ibid , hlm 139

masih akan terjadi pertarungan untuk memperoleh informasi, seperti sebelum undang-undang itu lahir. Selama negara berpendirian keterbukaan merupakan faktor yang pasti melemahkan kekuasaan publik, maka negara tidak mungkin memberikan kebebasan luas untuk memperoleh informasi. Selama negara berpendapat publik akan menyalahgunakan informasi yang didapat untuk melemahkan kekuasaan publik, selama itu pula tidak akan ada kebebasan memperoleh informasi. Dengan perkataan lain, keterbukaan informasi publik berhubungan erat dengan kepercayaan kekuasaan publik terhadap masyarakat. Kemudian, Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik diharapkan mampu mengatasi masalah yang terjadi. Dimana, dari segi pers yang kini memiliki jaminan hukum untuk mencari dan memperoleh informasi. Dari segi pemerintah kekhawatiran akan bocornya rahasia negara dan rahasia jabatan tak perlu ada, karena bab V ( pasal 17-20) ada aturan mengenai informasi yang dikecualikan. Selama ini, rakyat tidak pernah mengetahui bagaimana lembaga-lembaga negara yang juga melaksanakan amanat penderitaan rakyat melalui pemilihan langsung telah melakukan tanggung jawabnya masing-masing sesuai tugas pokok dan fungsinya.

Dalam kaitannya dengan ini, masing-masing lembaga negara dapat menyampaikan laporan kinerja setiap tahunnya kepada rakyat melalui wakilnya yang duduk di MPR. Sudah tentu DPR dan DPD juga berkewajiban menyampaikan laporan tersebut kepada MPR. Hal tersebut sangat berkaitan dengan keterbukaan informasi kepada publik dengan insan pers sebagai perantara dari masyarakat kepada pemerintah untuk memberikan pendapat, kritikan dan saran kepada lembaga yang dikatakan representasi rakyat. MPR dalam hal ini dijadikan sebatas hanya sebagai media formal ketatanegaraan bagi lembaga tinggi negara untuk menyampaikan laporan kinerja pelaksanaan tugas lembaga negara terkait kepada rakyat melalui sidang MPR yang dilaksanakan setiap tahunnya. Ketika negara berpendirian keterbukaan merupakan faktor yang pasti melemahkan kekuasaan publik, maka negara tidak mungkin memberikan kebebasan luas untuk memperoleh informasi.

Dalam teori pers tanggung jawab sosial menganggap bahwa akses bebas ke informasi akan tercipta dengan sendirinya. Namun kenyataannya, akses itu harus



diupayakan. Akses itu takkan ada jika khalayak bersikap pasif terhadap informasi terbatas yang disodorkan kepadanya. Selama negara berpendapat publik akan menyalahgunakan informasi yang didapat untuk melemahkan kekuasaan publik, selama itu pula tidak akan ada kebebasan memperoleh informasi. Dengan perkataan lain, keterbukaan informasi publik berhubungan erat dengan kepercayaan kekuasaan publik terhadap masyarakat. Hubungan kepercayaan ini bertahan dalam sistem demokrasi. Selama demokrasi tak dilibatkan dan tak dijalankan atas dasar kepercayaan terhadap publik, maka demokrasi sekadar mekanisme mendapatkan dan memelihara kekuasaan, bukan untuk memuliakan publik. Selama demokrasi hanya dipandang sebagai fenomena sosial, maka tidak banyak perbedaannya dengan sistem otoriter atau kediktatoran, termasuk membenarkan pembatasan atas kebebasan memperoleh informasi. Keberadaan dalam keterbukaan akan informasi publik memiliki peran penting dalam membantu dan memotivasi masyarakat untuk selalu tahu informasi tentang persoalan yang menyangkut kehidupan bermasyarakat dan bernegara di mana warga itu hidup dan bermasyarakat. Segala hal yang berkaitan dengan data, dokumen dan informasi lain, baik yang menyangkut perencanaan, proses dan pelaksanaan segala yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara harus selalu tersedia dan terbuka untuk publik, di luar informasi yang terkecualikan.

## **5. Kebebasan Berpendapat, Transparansi Informasi dan Tanggung Jawab Aspirasi**

Pers dan kebebasan untuk memperoleh informasi publik menjadi kebutuhan bagi semua elemen masyarakat karena menjadi salah satu prasyarat dan fondasi untuk menciptakan pemerintahan terbuka (*open government*) dalam sebuah tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Prinsip akuntabilitas berarti meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat. Prinsip transparansi berarti menciptakan kepercayaan timbal balik antar pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan didalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Prinsip demokrasi dan partisipasi berarti mendorong setiap warga untuk

mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>357</sup>

Pers mendapatkan jaminan hukum yang kokoh dalam menjalankan kemerdekaan dan kebebasannya di Indonesia. Jaminan terhadap kebebasan pers adalah hal yang wajar, dan bahkan sudah seharusnya, karena kebebasan pers merupakan salah satu dimensi hak asasi manusia, seperti ditegaskan dalam pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Setiap orang berhak atas kebebasan memiliki dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk kebebasan memiliki pendapat tanpa gangguan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dan dengan tidak memandang batas-batas (wilayah).<sup>358</sup> Dalam pemerintahan yang terbuka, pers mempunyai dua sisi kedudukan, yaitu *pertama* merupakan medium komunikasi yang tertua di dunia, dan *Kedua*, pers sebagai lembaga masyarakat dan juga sistem politik. Sebagai medium komunikasi, pers harus sanggup hidup bersama-sama dan berdampingan dengan lembaga-lembaga lain dalam suatu keserasian. Dalam hal ini, sifat hubungan antara satu sama lainnya tidak akan luput dari landasan falsafah dan ideologi yang diatur oleh masyarakatnya dan juga struktur atau sistem politik yang berlaku. Pers harus berperan positif dan memiliki kewajiban terhadap masyarakat untuk menyajikan suatu informasi yang berkualitas dan sekaligus bertanggung jawab atas akibat-akibat yang ditimbulkan oleh informasi yang di publikasikannya. Dengan kata lain, Akuntabilitas dari informasi yang diberikan adalah bagian dari pertanggung jawaban kepada masyarakat. Pers Indonesia harus menggeser paradigma lama dan harus menjadi lembaga independen yang memihak pada kebenaran. Pers Indonesia boleh jadi sekali waktu bekerja untuk menyukseskan program pemerintah atau menyorot kebijakan pemerintah dengan kritis atau sekedar mendampingi pemerintah. Namun,

---

<sup>357</sup> Peraturan Pemerintah No.101 Tahun 2000 Prinsip-Prinsip Kepemerintahan Yang Baik

<sup>358</sup> Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia , Panduan Bagi Jurnalis, LSPP, Aidicom, *The Asia Foundation*, 1999, hlm 25

dalam posisi yang bermacam-macam itu tetap menjadi lembaga yang menuntut perubahan demi kepentingan rakyat banyak.<sup>359</sup>

Dalam konstitusional, kemerdekaan dalam menyatakan apa yang ada dalam pemikiran dan pendapat dimana merupakan Hak Asasi Manusia dijamin dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 ( setelah amandemen). Pasal tersebut menyatakan bahwa kemerdekaan untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan dan lain sebagainya yang ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Pada Pasal 28F UUD menyatakan bahwa *setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengelola, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia*. Penjelasan mengenai substansi UUD 1945 yang memberikan implikasi atas peran pers dalam konteks demokrasi. Pada praktiknya, masih banyak badan publik yang bersikap tertutup dan enggan memberikan informasi yang dimilikinya kepada publik. Padahal, pengalaman sejauh ini menunjukkan bahwa proses perwujudan keterbukaan informasi publik cenderung dipengaruhi oleh seberapa besar kemauan dan komitmen dari pemegang otoritas dan penyedia informasi publik.<sup>360</sup> Sebagian masyarakat tetap menilai bahwa makna kebebasan dan kemerdekaan pers yang dituangkan didalam karya jurnalistik atau pemberitaan sering kelewat batas. Bahkan, sampai muncul istilah: pers “kebablasan”.<sup>361</sup> Berarti berita yang disajikan oleh pers dianggap kerap menimbulkan efek negatif yang harus ditanggung oleh warga masyarakat akibat arogansi pers yang menafsirkan kemerdekaan dan kemerdekaan pers terlalu longgar.

Memang, harus diakui, di satu sisi pers merupakan representasi dari hak untuk mengeluarkan pendapat dan hak untuk memperoleh informasi. Namun, di sisi lain, sebagian masyarakat menilai interaksi antara masyarakat dan pers mestinya sejajar, tetapi dalam praktiknya telah terjadi ketimpangan. Masyarakat, baik sebagai penerima maupun sebagai subjek informasi, sering merasakan adanya ketidakbenaran dalam

---

<sup>359</sup> Edy Susanto (et.al.), Hukum Pers di Indonesia, Jakarta : Rineka Cipta, 2010, hlm 33

<sup>360</sup> Praktikno (dkk), Kajian Implementasi Keterbukaan Informasi Publik dalam Pemerintahan Lokal dalam UU No.14 tahun 2008, Yogyakarta: Fisipol UGM,Tifa Foundation, hlm 2-3

<sup>361</sup> Edy Susanto Edy Susanto (et.al.), Ibid, hlm 5

pemberitaan yang disajikan oleh pers. Ketimpangan antara pers dan sebagian masyarakat pada akhirnya memunculkan berbagai kecaman terhadap pers. Bahkan, dalam kasus-kasus tertentu, masyarakat juga memperkarakan pers ke pengadilan dengan tujuan memenjarakan (pidana penjara) insan pers.

Pada pasal 28F ini sangat dekat berkaitan dengan munculnya Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang disahkan oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sejak 30 April 2008, dan mulai berlaku setelah dua tahun berikutnya. Dimana UU Keterbukaan Informasi Publik diperlukan untuk memperkuat kebebasan pers, karena dalam Undang-undang ini mengatur mekanisme penyampaian informasi, jangka waktu pemberian informasi, dan berbagai penyampaian informasi kepada publik dalam berbagai formatnya. Hak atas informasi menjadi sangat penting karena semakin terbuka penyelenggaraan negara diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap orang untuk memperoleh informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik.<sup>362</sup> Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, transparan, efektif, dan efisien, akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>363</sup>

Jaminan terhadap semua orang untuk memperoleh informasi publik dalam rangka mewujudkan serta aktif masyarakat dalam penyelenggaraan negara, baik pada tingkat pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan negara maupun pada tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik.<sup>364</sup> Oleh sebab itu, keberadaan dari keterbukaan informasi publik ini semakin menegaskan bahwa akses masyarakat terhadap informasi merupakan hak asasi manusia yang diakui dalam konstitusi dan harapannya aturan yang mengandung mengenai hal ini dapat membangun keterbukaan informasi di lembaga pemerintah dan non pemerintah yang selama ini dianggap sulit dijangkau masyarakat. Hal ini sebenarnya mendukung

---

<sup>362</sup> Nunuk Febriananingsih, Keterbukaan Informasi Publik dalam Pemerintahan Terbuka Menuju Tata Pemerintahan yang Baik, Vol.1 No.1, April 2012, hlm 139

<sup>363</sup> N.G.B. Mandica Nur, Panduan Keterbukaan Informasi Publik (KIP) Untuk petugas pengelola dan Pemberi Informasi di Badan Publik, Jakarta: IRDI dan USAID, 2009, hlm 7

<sup>364</sup> Nunuk Febriananingsih, Ibid, hlm 136

transparansi informasi di seluruh lembaga pemerintah yang merupakan salah satu syarat penyelenggaraan pemerintahan demokratis yang diharapkan membawa perubahan paradigma pemerintah dalam mengelola informasi publik dari pemerintahan yang tertutup menuju pemerintahan yang terbuka. Dengan kata lain, pemerintah melaksanakan semua tugasnya dengan sebaik-baiknya, serta pers yang bebas dan independen harus memantaunya secara cermat terhadap apa yang dilaksanakan oleh pemerintah.

## **E. Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pilkada Melalui Badan Peradilan Khusus**

### **1. Pemilu & Pilkada di Indonesia**

Kedaulatan adalah konsep kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Menurut **Jack H. Nagel** ada dua hal penting terkait konsep kekuasaan tertinggi suatu negara, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Dalam hal ini, Pendapat Jack H. Nagel dapat pula digunakan untuk menganalisis gagasan kedaulatan sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi. Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatannya tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).<sup>365</sup> Dalam kaitannya dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi juga meliputi proses pengambilan keputusan.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem kedaulatan rakyat dapat diartikan kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara berada ditangan rakyat. Kekuasaan tersebut pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Prinsip yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan kedaulatan rakyat dalam sistem *participatory democratie* dikembangkan menjadi “kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat,

---

<sup>365</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanannya di Indonesia*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 9.

dan bersama rakyat”.<sup>366</sup> Sejatinnya konstitusi telah membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berpemerintahan. Pada hakikatnya dalam konsep kedaulatan rakyat tetap harus menjamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya menjadi pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan baik dibidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyat pula yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta memberi penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan tersebut. Bahkan lebih jauh lagi, segala kegiatan ditujukan dan diperuntukan bagi kemanfaatan rakyat.

Berkaitan dengan konsep kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia, Pemilu merupakan sebuah perwujudan dalam memberikan kedaulatan bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Pemilu-lah yang pada akhirnya berfungsi sebagai sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa, karena melalui pemilu gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah dapat diasosiasikan.<sup>367</sup> Dalam rangka memberikan daulat kepada rakyat, sistem ketetaneagaan Indonesia mengenal sistem pemilihan secara langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945; (1) *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*, (2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, (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*. (5) *Pemilihan umum*

---

<sup>366</sup> Jimly Asshiddiqie, Ibid, hlm. 141.

<sup>367</sup> Hamdan Zoelva, “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi”, <<https://media.neliti.com/media/publications/109140-ID-problematika-penyelesaian-sengketa-hasil.pdf>> [diakses 05/03/2018]

*diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*

Pengertian Pemilu sangatlah beragam, bergantung darimana sudut pandang tentang pemilu dilihat, seperti pendapat-pendapat berikut:

- a. Menurut Marsono<sup>368</sup>: Pemilihan Umum adalah sarana yang bersifat demokratis untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kekuasaan negara
- b. Menurut M. Rusli Karim<sup>369</sup>: Esensi Pemilihan Umum adalah sebagai sarana kedaulatan untuk membentuk suatu sistem kekuasaan Negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan negara yang benar-benar memancarkan kebawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.

Selain itu, Pemilu juga merupakan salah satu penanda penting demokrasi. Berdasarkan pendapat diatas, terlihat bahwa Pemilu merupakan suatu kriteria penting untuk mengukur kadar demokrasi dalam sebuah sistem politik. Menurut **Parulian Donald**, ada dua manfaat sekaligus tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik Pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah dan mencapai tingkat keterwakilan politik.<sup>370</sup> Pemilu yang demokratis dari negara demokrasi menjadi hal yang sangat penting mengingat tujuan

---

<sup>368</sup> Marsono, Pemilihan Umum 1997: Pedoman, Peraturan, dan Pelaksanaan, Jakarta: Djambatan, 1996, hlm. 1.

<sup>369</sup> M. Rusli Karim, Pemilu Demokratis Kompetitif, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991, hlm. 2.

<sup>370</sup> Titik Triwulan Tutik, Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2006, hlm. 35.

Pemilu itu sendiri adalah:<sup>371</sup>

- a. Membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momen untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa,
- b. Sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diagregasikan selama jangka waktu tertentu, dan;
- c. Untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Secara yuridis, rumusan Pemilu diakomodasi secara eksplisit didalam UUD NRI Tahun 1945, pada Bab VIIB dengan judul Pemilihan Umum, yaitu pada pasal 22E yang berbunyi: “(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (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. (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.”

Selain Pasal 22E, terdapat pula pasal-pasal lainnya yang menyebutkan tentang Pemilihan Umum, seperti pasal 6A, Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi; “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum,” Pasal 22C ayat (1) yang berbunyi; “(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum,...” dan Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan Pemilu dalam salah satu kewenangan MK yang berbunyi; “(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk

---

<sup>371</sup> Bisariyadi (et.al.), “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional”, <<http://ejournal.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php/jk/article/viewFile/143/142>> [diakses 03/05/2018]



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.”

Pada tahun 2009, penyelenggaraan pemilu pertama kalinya diatur dalam Undang-Undang tersendiri yaitu UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, yang mengatakan; “Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.”

Penyelenggaraan pemilihan umum tidak berhenti hingga lingkup tersebut. Pemilihan Presiden yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar juga mengilhami perkembangan demokrasi pada porsi daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota). Selama masa pemberlakuan UUD NRI Tahun 1945, terdapat beberapa Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah diantaranya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah.

Tidak terbatas pada pemilihan presiden yang dilakukan secara umum, perihal Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Ketentuan mengenai dipilihnya wakil rakyat daerah secara demokratis kemudian diakomodasi dengan adanya pengaturan mengenai Pemilihan Kepala Daerah langsung yang saat itu

dinamakan Pemilukada berfungsi sebagai sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi di dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Pemilihan Kepala Daerah yang pada awalnya disebut Pemilihan Umum Kepala Daerah atau pemilukada pertama kalinya dilaksanakan pada 1 Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Kemudian menyusul, Kota Cilegon, Banten, Kota Pekalongan dan Kabupaten Kebumen Jawa Tengah pada 5 Juni 2005 dan Kabupaten Indragiri Hulu, pada 11 Juni 2005. Untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tingkat provinsi pertama kalinya dilaksanakan di Sulawesi Utara pada 20 Juni 2005.<sup>372</sup> Pemilukada diatur agar menjadi pemilihan yang demokratis, karena itu pemilukada memiliki asas yang sama dengan Pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Seyogyanya, Pemilu dan Pemilukada diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota agar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang terpilih benar-benar pilihan rakyat dan mempunyai legitimasi yang kuat.<sup>373</sup>

## **2. Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilu/Pemilukada oleh MK**

Kesuksesan sebuah pemilu tidak hanya ditentukan dari terlaksananya pemungutan suara, tetapi juga penyelesaian sengketa yang terjadi. Pada dasarnya, proses pemilu atau pemilukada sebagai proses politik tidak serta merta terselenggarakan tanpa adanya permasalahan. Pelanggaran mungkin saja terjadi baik disengaja maupun tidak disengaja. Kata sengketa pemilu apabila dilihat secara etimologis dapat dilihat dari istilah sengketa (*dispute*) dan menurut hasil penelitian *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) mendefinisikan *electoral dispute* yaitu “*any complaint, challenge, claim or contest relating to any stage of electoral process.*”<sup>374</sup> Sengketa atau perselisihan dapat dibagi menjadi dua, yaitu sengketa dalam proses pemilu (khususnya yang terjadi antar-peserta pemilu atau antar

---

<sup>372</sup> Hamdan Zoelva, Loc. cit

<sup>373</sup> Titik Triwulan Tutik, Op. cit, hlm. 56

<sup>374</sup> IDEA International, *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*, Stockholm : Bulls Graphics, 2010, hlm. 199.

kandidat) yang selama ini ditangani panitia pengawas pemilu; dan sengketa atau perselisihan hasil pemilu. Sebenarnya terdapat satu sengketa yang lain yang tidak diatur di dalam UU, yakni sengketa peserta atau calon yang keberatan atas penetapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).<sup>375</sup>

Sengketa merupakan implikasi dari timbulnya permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pemilu. Dari pengertian ini, cakupan *electoral dispute* pada dasarnya meliputi semua sengketa dalam tahapan pemilihan umum, dan salah satu bentuk sengketa pemilu di Indonesia adalah sengketa perselisihan hasil pemilu/pemilukada, yang menurut Pasal 258 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum adalah perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Sengketa terjadi karena adanya benturan kepentingan. Oleh karena itu seiring dengan perkembangan masyarakat muncul hukum yang berusaha untuk meminimalisir berbagai benturan kepentingan dalam masyarakat. Beberapa abad lalu seorang ahli filsafat yang bernama Cicero mengatakan, “*Ubi Societas Ibi Ius*” artinya, dimana ada masyarakat maka di situ ada hukum. Pernyataan ini sangat tepat dengan situasi yang ada karena adanya hukum itu adalah berfungsi sebagai kaidah atau norma dalam masyarakat. Kaidah atau norma itu adalah acuan-acuan mengenai perilaku yang dianggap pantas.<sup>376</sup>

Sebagai suatu negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan sebagai negara hukum yang demokratis, tentunya pemilu yang demokratis juga harus menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran pemilu dan perselisihan mengenai hasil pemilu agar pemilu tetap *legitimate*.<sup>377</sup> Oleh sebab itu, perlu mekanisme hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah untuk menyelesaikan sengketa pemilu maupun pemilukada. Salah satu hal baru dalam dua kali pemilu terakhir di Indonesia adalah dalam hal disediakannya

---

<sup>375</sup> Ramlan Surbakti (et.al.), Penanganan Sengketa Pemilu Buku 16, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.

<sup>376</sup> Soerjono Soekanto, Mengenal Sosiologi Hukum (Bandung : Alumni, 1986) hlm. 9.

<sup>377</sup> A. Mukthie Fadjar, Pemilu Yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU, Jakarta: Jurnal Konstitusi, 2009, hlm.7.

mekanisme gugatan keberatan terhadap hasil pemilu. Namun pasca perubahan konstitusi, salah satu perubahan yang terjadi adalah diberikannya kewenangan lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman (yudikatif) untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum.

Perselisihan hasil suara pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah terjadi karena perhitungan suara hasil pemilihan umum tersebut dilakukan secara keliru atau tidak benar, baik sengaja maupun tidak. Permohonan sengketa hasil pemilihan umum dan pemilihan daerah mengajukan dua hal pokok yaitu pertama, adanya kesalahan perhitungan yang benar menurut pemohon. Dasar perhitungan menunjukkan ketidakbenaran perhitungan KPU dan berdasarkan hal tersebut permohonan meminta agar Mahkamah Konstitusi membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU agar Mahkamah Konstitusi menetapkan hasil perhitungan suara yang benar menurut pemohon. Hakim Mahkamah Konstitusi tahun 2003-2006 Maruarar Siahaan menegaskan<sup>378</sup> bahwa meskipun penghitungan suara yang diajukan oleh pemohon adalah benar dan hasil perhitungan KPU salah akan tetapi itu tidak mempengaruhi terpilihnya anggota DPD, peroleh kursi DPR/ DPRD dan langkah Presiden putaran kedua pemilihan Presiden dan/ atau Wakil Presiden permohonan demikian akan tetap dinyatakan tidak dapat diterima. Penghitungan suara yang mempengaruhi tersebut haruslah mengakibatkan perubahan peringkat perolehan suara dan mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Kewenangan penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD, serta presiden dan wakil presiden diberikan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi; *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.* Sejak saat itu, MK

---

<sup>378</sup> Maruarar Siahaan. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

bertugas memutus sengketa perselisihan hasil Pemilihan Umum Presiden, DPR, DPD, DPRD, dan Pemilihan Umum Daerah. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilu diharapkan dapat berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu, dan juga untuk menjamin prinsip keadilan (*fairness*) dalam pemilu.<sup>379</sup>

Namun, Pilkada yang semula masuk ke dalam ranah Pemilihan Umum bergeser pada Pemerintahan Daerah. Dengan diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2008 maka penanganan sengketa penghitungan hasil suara Pemilu dan Pilkada yang semula ditangani oleh Mahkamah Agung beralih kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah diberikannya kewenangan dalam menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilu Umum (PHPU) termasuk Pemilihan Kepala Daerah, MK Melalui putusan-putusannya melakukan berbagai terobosan hukum yang menjaga agar Pemilu tetap terlaksana secara demokratis sesuai amanat konstitusi. Meskipun demikian bukan berarti bahwa dalam penanganan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, MK tidak mengalami banyak tantangan. Pengalaman MK dalam memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menunjukkan permasalahan tenggat waktu yang dibatasi selama 14 (empat belas) hari kerja yang dalam praktiknya hanya berlaku efektif selama tujuh hari kerja karena adanya prosedur pemanggilan sedangkan jumlah perkara yang diregistrasikan terus meningkat.<sup>380</sup>

Dalam pemahaman lama, dasar gugatan dalam perselisihan hasil pemilu cukup terbatas, yaitu hanya dengan adanya kesalahan dalam keputusan mengenai hasil pemilu yang dikeluarkan oleh KPU. Dari kalimat tersebut, muncul beberapa pertanyaan. Apa yang bisa diputuskan oleh MK dalam suatu perselisihan hasil pemilu? Apa batasan bagi MK dalam memutuskan sengketa yang diajukan? Baik untuk pemilu legislatif, presiden, maupun pemilihan kepala daerah sudah ditegaskan dasar gugatan maupun amar putusannya secara jelas. Sesuai ketentuan yang ada, di luar putusan *Tidak dapat Diterima*, MK juga dapat memutuskan permohonan *Ditolak* atau permohonan *Diterima*. Apabila dalam persidangan Majelis Hakim Mahkamah

---

<sup>379</sup> Ramlan Surbakti (et.al.), Op. Cit, hlm.1

<sup>380</sup> Hamdan Zoelva, Op. Cit. hlm. 380

Konstitusi berpendapat bahwa permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak. Demikian pula sebaliknya, apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan terbukti beralasan kemudian putusan menyatakan permohonan dikabulkan dan selanjutnya Mahkamah Konstitusi dapat menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar. Dalam perkembangannya melalui beberapa putusan, MK juga mengenal putusan selain ketiga itu. Putusan bukan hanya tidak dapat diterima dan dikabulkan yang dalam arti membatalkan Keputusan KPUD dan menetapkan perhitungan yang benar; serta ditolak yang dikeluarkan jika permohonan tidak beralasan. Akan tetapi, kini putusan bisa memerintahkan Penghitungan Suara Ulang dan Pemungutan Suara Ulang. Hal ini dimaksudkan untuk menegakkan keadilan substantif dan memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi.<sup>381</sup>

Di tingkat tertentu MK telah memiliki prestasi dalam mendorong pelaksanaan pemilukada yang demokratis. Akan tetapi, dalam titik tertentu, MK juga memiliki masalah yang mengganggu perannya sehingga tidak berjalan secara efektif.<sup>382</sup>

Penanganan sengketa pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi sejak dialihkan dari Mahkamah Agung, menimbulkan tekanan beban kerja yang cukup besar terhadap sembilan hakim konstitusi. Tekanan ini terjadi akibat banyaknya perkara yang masuk dan singkatnya waktu penyelesaian yang menurut undang-undang hanya 14 hari kerja sehingga memunculkan pertanyaan tentang efektifitas penyelesaian sengketa pemilukada yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitu.<sup>383</sup> Beberapa persoalan yang mempengaruhi efektifitas penyelesaian sengketa pemilukada di MK adalah sifat Mahkamah Konstitusi yang sentralistik menimbulkan masalah *access to justice* mengingat wilayah Negara Keastuan Republik Indonesia yang sangat luas, jumlah hakim yang hanya sembilan orang, waktu penyelesaian yang singkat serta perluasan

---

<sup>381</sup> Ramlan Surbakti, Op. Cit, hlm. 12-13

<sup>382</sup> Iwan Satriawan, "Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi", <<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/1-Penelitian%20Efektifitas-upload.pdf>> [diakses 06/03/2018]

<sup>383</sup> Iwan Satriawan, Ibid, hlm. 3

kewenangan MK melalui putusannya. Kewenangan baru MK dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu itu telah menggeser volume kerja MK dari fungsi utamanya dalam pengujian undang-undang menjadi badan peradilan yang lebih banyak menangani sengketa pemilu.<sup>384</sup> *Constitutional Court* bergeser seolah-olah menjadi *Election Court* karena lebih banyak menangani perkara sengketa pemilu daripada pengujian undang-undang.

Apabila dilihat kenyataannya, memang benar bahwa MK berfungsi tidak optimal dengan volume jumlah perkara yang ada, sehingga Mahkamah Konstitusi cenderung menjadi Mahkamah Sengketa Pemilu (*Election Court*) karena jumlah perkara sengketa pemilu yang ditangani lebih banyak volumenya dibandingkan pengujian undang-undang (*Judicial Review*) yang merupakan kewenangan utama sebuah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan baru ini ternyata juga mengubah irama kehidupan dan suasana kerja di MK. Para hakim konstitusi maupun pegawai MK pada bulan tertentu harus bekerja ekstra keras dan dalam durasi waktu yang panjang untuk menyelesaikan sengketa pemilu yang masuk ke MK. Dalam waktu tertentu, sidang sengketa pemilu bahkan dilaksanakan dari pagi pukul 09.00 sampai malam hari pukul 23.00 WIB. Apabila, sebelumnya di MK hanya ada dua persidangan dalam sehari, sekarang ini jumlah persidangan bisa mencapai lima kali. Komite Pemilihan Indonesia (TePi) mencatat, 85 persen lebih pemilu berujung sengketa di MK. Selain meneliti mengenai intensitas hakim bersidang perhari, penulis, melalui penelitiannya juga mengamati sidang yang selesainya paling telat diselesaikan. Ternyata, setelah dilakukan penelitian, ditemukan bahwa selesainya sidang pemilu yang paling telat adalah pada bulan Agustus 2010 karena pada bulan Agustus 2010 adalah bulan dengan terbanyak jumlah sidang yaitu sebanyak 221 kali sidang dalam 20 hari sidang. Pada hari tertentu bulan Agustus 2010, MK bisa bersidang sebanyak 14 kali persidangan dari jam 09.00 sampai dengan 23.00 WIB. Persidangan sampai malam hari seperti di atas, tentu bukan kondisi ideal terlaksananya persidangan yang berkualitas dari sisi hakim MK, manajemen pendukung MK dan para pihak yang bersengketa.

---

<sup>384</sup> Saldi Isra, "Sewindu Mahkamah Konstitusi", <http://www.saldiisra.web.id> [diakses 06/03/2018]

Kemudian dengan banyaknya perkara sengketa pemilukada yang harus diselesaikan sembilan hakim MK dalam waktu 14 hari tersebut, maka dikhawatirkan bisa mempengaruhi kualitas putusan MK terhadap sengketa tersebut dan mengurangi kualitas putusan MK dalam menangani perkara sengketa hasil pemilukada dan mengganggu peran MK dalam memutus permohonan *judicial review* yang sejatinya merupakan kewenangan utamanya. Pembahasan ini pun berujung dengan kesimpulan bahwa penyelesaian sengketa pemilukada di Mahkamah Konstitusi tidak berjalan efektif.

### **3. Pemilukada Pasca Putusan MK**

Pada 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi bersama-sama menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili, sebagai pelaksanaan Pasal 236C Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 di atas melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008. Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No.15 tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, pertimbangan huruf a menegaskan bahwa salah satu kewenangan MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, termasuk hasil pemilihan kepala daerah. Demikian juga dalam pertimbangan huruf b menyatakan bahwa, penanganan sengketa penghitungan suara pemilihan kepala daerah dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa pelaksanaan Pemilukada tidak melanggar asas konstitusional Pemilu yang langsung, bebas, jujur, dan adil. Karena itu, dalam persidangan MK tidak hanya memeriksa perbedaan penghitungan hasil Pemilukada, tetapi juga memeriksa dan mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Pada saat pelanggaran mencederai dan merusak asas langsung, MK memiliki kewajiban konstitusional untuk meluruskannya. Hal inilah yang mendasari perkembangan putusan MK untuk perkara perselisihan hasil Pilkada.<sup>385</sup>

---

<sup>385</sup> Moh. Mahfud MD, "Evaluasi Pemilukada Dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum" Ceramah



Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 Perubahan menyatakan bahwa MK berwenang memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Hal tersebut juga ditegaskan pada Pasal 10 ayat (1) huruf UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 12 ayat (1) huruf d UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Namun melalui UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pemilihan kepala daerah diubah menjadi pemilihan umum kepala daerah.

Bab I Pasal 1 UU No. 22 tahun 2007 mempunyai maksud bahwa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) Perubahan UUD 1945, ketika pemilihan kepala daerah masuk rezim pemilu maka penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kemudian muncul problematika, UU No 32 tahun 2004 masih mengatur perselisihan hasil pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Agung sehingga perlu adanya regulasi lebih lanjut untuk mempertegas pengaturan mengenai sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Seiring perkembangannya, muncul perdebatan apakah Pemilihan Kepala Daerah termasuk kedalam rezim pemilu, karena dalam UUD NRI 1945, tidak tercantum bahwa Pemilukada dikategorikan sebagai salah satu perluasan dari Pemilu. Demikian juga halnya walaupun pembentuk Undang-Undang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak serta merta penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah harus dilakukan oleh

---

Kunci dalam *Seminar Nasional Evaluasi Pemilukada: Antara Teori dan Praktik*, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi pada Rabu-Kamis, 25-26 Januari 2012 di Hotel Sultan Jakarta, hlm. 15

Mahkamah Konstitusi. Terdapat pertimbangan dari saksi ahli I Gede Palguna yang mengatakan; “Argumentasi yang memasukkan pemilihan kepada daerah ke dalam pengertian Pemilu juga tertolak karena alasan -alasan atau penalaran sebagai berikut: pertama, secara struktural, pengaturan tentang kepala daerah adalah bagian dari pengaturan tentang pemerintahan daerah sehingga ia tunduk pada ketentuan tentang pemerintahan daerah dalam UUD 1945, dalam hal ini Bab VI (yang mencakup Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B), termasuk tata cara pemilihannya; kedua, tentang tata cara pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota), Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa kepala daerah itu dipilih secara demokratis, yang artinya ia dapat dipilih secara langsung ataupun secara tidak langsung; ketiga, dengan demikian, walaupun pemilihan kepala daerah diterima sebagai bagian dari Pemilu quod non, penerimaan itu hanya berlaku tatkala pemilihan dilakukan secara langsung. Sedangkan jika pemilihan dilakukan melalui perwakilan, c.q. pemilihan melalui DPRD, yang menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dibenarkan, bukanlah Pemilu, sebab salah satu asas Pemilu, sebagaimana disebut dalam Pasal 22E ayat (1), yaitu asas langsung, tidak terpenuhi, padahal seluruh asas yang terdapat dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 itu adalah bersifat kumulatif. Selanjutnya, untuk hal yang disebut terakhir, karena bukan Pemilu, jika terjadi sengketa dalam pemilihan kepada daerah melalui DPRD itu maka yang berwenang memutuskannya bukanlah Mahkamah Konstitusi; keempat, berdasarkan alasan-alasan di atas maka menjadi aneh jika pada suatu waktu pemilihan kepada daerah adalah Pemilu, yaitu tatkala dilaksanakan melalui pemilihan langsung (dan karena itu jika terjadi sengketa diputus oleh Mahkamah Konstitusi) sedangkan pada lain waktu ia bukan Pemilu, yaitu manakala dilakukan tidak melalui pemilihan langsung melainkan lewat perwakilan, c.q. DPRD (dan karena itu jika terjadi sengketa bukan Mahkamah Konstitusi yang berwenang memutuskannya). Padahal keduanya (baik pemilihan secara langsung maupun tidak langsung) berpegang pada landasan konstitusional yang sama, yaitu Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.”<sup>386</sup>

Pada akhirnya, melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 MK membatalkan dua

---

<sup>386</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, h. 33.

Pasal 236 Huruf c UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 Ayat (1) Huruf e UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menjadi dasar kewenangan MK mengadili sengketa pilkada, yang memberikan kesimpulan bahwa MK tidak lagi berwenang untuk memutus sengketa perselisihan hasil pemilu karena Pemilukada tidak lagi berada dalam rezim Pemilu, yang kemudian Pemilukada berganti nama menjadi Pilkada, meskipun terdapat tiga hakim konstitusi yaitu H.M. Laica Marzuki, A. Mukthie Fajar dan Maruarar Siahaan memberikan pendapat berbeda atau *dissenting opinion* yang memasukkan pilkada langsung oleh rakyat sebagai rezim hukum pemilihan umum.<sup>387</sup>

Tidak hanya sampai disitu, perdebatan kembali muncul ketika dihadapkan pada problematika lembaga mana yang berhak untuk memutus sengketa perselisihan hasil Pilkada. Beberapa pihak ingin mengembalikan penyelesaian sengketa Pilkada dari MK ke MA, dan beberapa pihak juga menentang usulan tersebut dengan alasan usulan tersebut akan dapat merusak tatanan konstitusi dan inkonstitusional, karena *Pertama*, soal kewenangan MK sudah cukup memiliki kewenangan untuk sengketa Pilkada dan sudah berpengalaman sejak 2008. Hanya 1–2 perkara Pilkada saja yang tidak diterima MK. *Kedua*, hal ini akan mendorong keberlanjutan sistem, yang perlu dilakukan adalah melakukan penataan, misalnya perpanjangan waktu penyelesaian. *Ketiga*, MA sedang dalam penataan di internal, serta memiliki beban kerja masing-masing lembaga yang tinggi.<sup>388</sup>

Di samping itu, dengan berlakunya kebijakan dalam pelaksanaan Pilkada dilakukan secara serentak hal ini akan menimbulkan problematika apabila terjadi sengketa pada pelaksanaan Pilkada serentak, tidak mungkin satu institusi memeriksa dan memutus beratus-ratus kasus sengketa Pilkada dalam waktu yang bersamaan, sedangkan proses penyelesaian sengketa Pilkada juga mempunyai batas waktu yang telah ditentukan.<sup>389</sup> Oleh karena itu, Apabila MA dirasa tidak pas dalam menangani

---

<sup>387</sup> R. Nazriyah, “Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013”, <https://media.neliti.com/media/publications/114192-ID-penyelesaian-sengketa-pilkada-setelah-pu.pdf> [diakses pada 06/03/2018]

<sup>388</sup> R. Nazriyah, *Ibid*, hlm. 468

<sup>389</sup> Pasal 13 ayat (1) Peraturan MK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam

sengketa perselisihan hasil Pilkada, dengan MA mendelegasikannya kepada Pengadilan Tinggi di tiap-tiap daerah dianggap cukup mumpuni untuk menangani problematika tersebut. Apabila terdapat pihak yang berperkara merasa tidak puas dengan putusan Pengadilan Tinggi, maka dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung, meskipun didalam UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, masih menyerahkan kepada Mahkamah Konstitusi meskipun sifatnya sementara, untuk menyelesaikan sengketa Pilkada.

Kemudian, pembentuk Undang-Undang memberikan kewenangan untuk membentuk badan peradilan khusus guna menyelesaikan sengketa hasil Pilkada, namun diktum Nomor 2 Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 menentukan bahwa: “Mahkamah Konstitusi masih berwenang berwenang mengadili perselisihan hasil pemilhan umum kepala daerah selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut”. Dapat diartikan bahwa diktum tersebut bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum, yang menuntut pembentuk undang-undang untuk segera menentukan lembaga peradilan apa yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung.

Pasca putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, pembentuk UU menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang dalam Pasal 157 ditentukan bahwa “Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan, peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung”. Artinya, maka yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung adalah pengadilan tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Namun demikian ketentuan Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor Tahun 2015 tersebut tidak berlaku lama, karena pembentuk Undang-Undang menetapkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang membawa perubahan kepada lembaga peradilan mana yang berwenang untuk

menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung. Terkait dengan hal tersebut, Pasal 157 undang-undang tersebut mengatur mengenai lembaga peradilan mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa: ”(1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Badan Peradilan Khusus. (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus. (4)...”

Berdasarkan ketentuan tersebut, terjadi pengalihan mengenai lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan hasil sengketa Pilkada langsung, dimana sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Badan Peradilan Khusus. Namun demikian, Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 belum ditentukan badan peradilan khusus apa yang dimaksud. Pasal 157 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 hanya menentukan bahwa badan peradilan khusus tersebut akan dibentuk sebelum pelaksanaan pilkada serentak nasional. Hal ini pun memunculkan kebingungan karena MK sudah menyatakan bahwa sengketa hasil pilkada bukan merupakan kewenangannya lagi.

Akibat ketidakjelasan lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung, maka untuk mengisi kekosongan hukum, Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung sampai terbentuknya badan peradilan khusus yang mempunyai kompetensi untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung.<sup>390</sup> Ketentuan tersebut memang ditentukan dalam diktum nomor 2 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menentukan bahwa: “Mahkamah Konstitusi masih berwenang berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum

---

<sup>390</sup> Slamet Suhartono, “Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung”, <<https://media.neliti.com/media/publications/114223-ID-konstitusionalitas-badan-peradilan-khusu.pdf>> [diakses pada 07/03/2018]

ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut”.

Dalam praktiknya, UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Wali Kota dan Wakil Wali Kota memberikan ambang batas bagi pasangan calon untuk dapat mengajukan sengketa hasil ke Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya, pada penyelenggaraan Pilkada semua pasangan calon yang tidak puas atau tidak menerima hasil penetapan calon terpilih dapat mengajukan sengketa ke MK, berbeda dengan saat ini yang dikarenakan UU No.8 Tahun 2015 menyatakan tidak semua pasangan calon dapat mengajukan sengketa hasil ke MK.

Berdasarkan ketentuan pada Undang-Undang tersebut, pasangan calon yang diperkenankan untuk mengajukan permohonan ke MK dibatasi dengan angka selisih tertentu. Dalam Pasal 158 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2015 dinyatakan bahwa pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dapat mengajukan permohonan dengan selisih peraih suara terbesar paling banyak 2%, apabila jumlah penduduk di provinsi bersangkutan sama atau di bawah 2 juta dan apabila jumlah penduduk 2-6 juta, maka batas pengajuan sengketa adalah 1 1/2%. Bagi penduduk provinsi dengan kisaran 6-12 juta, ambang batasnya sebesar 1%. Terakhir, jumlah penduduk lebih besar dari 1 juta, ambang batasnya 1 1/2%.<sup>391</sup>

Tidak hanya diatur dalam UU No. 8 Tahun 2015, sebagai institusi yang memiliki wewenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah, pembatasan tersebut juga dituangkan dalam Peraturan MK No. 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Dengan ditetapkannya PMK tersebut, posisi ambang batas pengajuan sengketa semakin kuat.

Di akhir pembahasan, dapat disimpulkan bahwa lembaga penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung telah berubah-berubah, berawal dari Mahkamah Agung sesuai dengan Pasal 106 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian berpindah menjadi

---

<sup>391</sup> Saldi Isra, “Ambang Batas Sengketa Pilkada”, <<https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/12-seputarindonesia/610-ambang-batas-sengketa-pilkada.html>> [diakses pada 07/03/2018]

kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008. Namun karena dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945, dinyatakan bahwa MK tidak lagi berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Seiringan dengan dikeluarkannya putusan tersebut, pembentuk UU melalui Pasal 157 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2015 menyerahkan kewenangan tersebut kepada Pengadilan Tinggi yang kemudian dirubah melalui Pasal 157 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2015 menjadi kewenangan badan peradilan khusus.

Sebelum badan peradilan khusus tersebut terbentuk, Mahkamah Konstitusi secara sementara tetap berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung sebagaimana ditentukan dalam diktum nomor 2 Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 dan Pasal 157 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 meskipun pada hakikatnya bertentangan dengan substansi putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Karenanya, urgensi pembentukan badan peradilan khusus untuk menyelesaikan sengketa Pilkada pun semakin menguat.

Pemilu sejatinya adalah proses yang sangat beradab dalam memilih pemimpin dan pengatur negara.<sup>392</sup> Namun, karena pemilu itu sendiri merupakan suatu proses politik, maka kemungkinan terjadinya benturan kepentingan yang dapat merusak tujuan mulia dari pemilihan secara demokratis akan selalu terbuka. Maka, penyelesaian secara hukum atas sengketa Pemilu akan diharapkan akan menjadi langkah yang baik bagi penegakan hukum di Indonesia, mengingat sengketa Pilkada merupakan sengketa yang menyangkut keterlibatan publik yang luas.

#### **4. Pengadilan Perselisihan Hasil Pilkada**

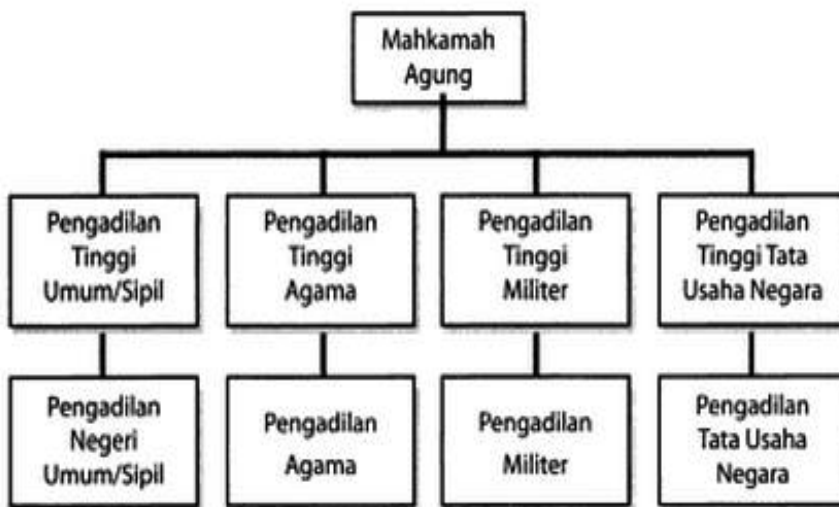
Lembaga peradilan khusus untuk menangani sengketa hasil pilkada sudah lama diamanatkan secara khusus oleh UU, yaitu UU Nomor 48 Tahun 2009 yang memberikan kewenangan untuk membentuk badan peradilan khusus, termasuk badan peradilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada dan badan tersebut harus dibentuk di bawah 4 (empat) badan peradilan yang

---

<sup>392</sup> Hamdan Zoelva, Op. Cit, hlm. 395

ada, meskipun Badan ini tidak secara langsung disebut secara yuridis (berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009) akan menangani sengketa pilkada langsung, akan tetapi bisa dibentuk untuk menjadi solusi yuridis atas problem yuridis tertentu di tengah masyarakat, diantaranya sengketa terkait Pilkada.<sup>393</sup>

Dalam tatanan kelembaganegaraan, Badan Peradilan Khusus Pilkada yang akan dinamakan Pengadilan Perselisihan Hasil Pilkada (PHP) sebagaimana dikatakan pada Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 bahwa *Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25* berada dibawah Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi dari semua lingkungan peradilan yang berada di bawahnya, juga dibawah Peradilan Umum yang menjalankan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya, dalam lingkup Pengadilan Khusus yang dalam pasal UU No 48 tahun 2009 pada Pasal 1 Ayat (8) dikatakan bahwa Pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu. Sehubungan dengan hal tersebut, dan dalam lingkup pengadilan khusus di peradilan umum lainnya seperti Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, dan Pengadilan Perikanan.



<sup>393</sup>

<<http://s2010%20No%203%20September%202013.pdf>> [diakses pada 07/03/2018]

10",  
Vol%



Karena termasuk kedalam pengadilan khusus, Pengadilan PHP akan bertempat di daerah kabupaten atau kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum Pengadilan Negeri yang bersangkutan. Selain itu, telah menjadi marwah dari Pilkada bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan di setiap daerah, dengan wakil dan masyarakat sebagai pemilih juga dari daerah tersebut, sehingga sengketa akan muncul pula dari daerah pemilihan kepala daerah. Sesuai dengan problematika yang terjadi saat ini, Pengadilan Pilkada akan menangani sengketa perselisihan hasil suara Pilkada yang saat ini menjadi tugas sementara MK.

Sebagaimana mekanisme dalam penyelesaian sengketa perselisihan hasil Pilkada oleh MK, Pengadilan PHP juga akan menerapkan ambang batas selisih suara yang dapat digugat dan tidak menutup kemungkinan besarnya ambang batas akan diberlakukan seperti yang telah diberlakukan sebelumnya oleh MK melalui Pasal 158 UU tentang Pemilu. Kendati demikian, pembatasan tersebut tidak dimaksudkan untuk menghilangkan kesempatan bagi pasangan calon yang merasa dicurangi dan mengambil jalur melalui Pengadilan PHP. Artinya, Pengadilan PHP membuka kesempatan bagi pasangan calon untuk mengajukan pemeriksaan pendahuluan (*dismissal process*) dengan kewajiban pemohon mampu menunjukkan bukti-bukti yang sangat kuat telah terjadi pelanggaran. Bila dalam proses awal bukti-bukti tidak kuat, maka kembali pada ambang batas yang kemudian akan diperlakukan secara ketat.

Hal ini diberlakukan dalam Pengadilan PHP dengan alasan tidak ingin mematikan kesempatan pasangan calon yang tidak dapat mengajukan gugatan karena tidak melewati ambang batas, padahal pasangan calon tersebut terkena dampak dari suatu kecurangan dan memiliki hak untuk melakukan permohonan. Sepanjang pemohon dapat menunjukkan bukti-bukti yang kuat telah terjadi pelanggaran mampu memberikan keyakinan pada hakim, ambang batas jangan dijadikan sebagai

instrumen untuk membunuh upaya pencarian keadilan substantif.<sup>394</sup> Bagaimanapun, kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh diisi dengan cara yang curang, dan ambang batas tidak boleh dijadikan sebagai tameng guna melindungi pelanggaran yang nyata-nyata memenuhi unsur TSM.

Selain itu, Pengadilan Pilkada memiliki kelengkapan pengadilan yaitu Hakim yang memeriksa sengketa hasil Pilkada yang berjumlah lima orang, terdiri atas dua orang hakim pada Pengadilan Pilkada yang bersangkutan dan tiga orang hakim *ad hoc*, Kepolisian, Kejaksaan, dan Advokat yang mengerti seluk beluk hingga penyelesaian sengketa Pilkada untuk menghindari terjadinya banding dan kasasi yang diakibatkan oleh ketidakcakapan dari para penegak hukum. Penegak Hukum yang cakap dalam perihal Pemilihan Kepala Daerah juga berfungsi untuk menyelidiki apakah terdapat praktik kecurangan yang terjadi dalam Pilkada yang mengakibatkan selisih suara bisa lebih besar dari ambang batas suara yang sudah ditetapkan sehingga Pengadilan Pilkada dapat mencoba untuk melakukan pendalaman terlebih dahulu demi terciptanya Pemilihan Kepala Daerah yang demokratis.

Secara mekanisme, laporan gugatan terhadap hasil pemilu harus dilakukan sesuai waktu yang ditentukan, yakni 3x24 jam sejak Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan hasil rekapitulasi suara nasional. Laporan tersebut harus diajukan oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Politik dan ditandatangani oleh ketua umum/presiden dan sekretaris jenderal masing-masing partai. Jika salah satu tidak bisa menandatangani, maka dapat diwakilkan dengan melampirkan surat kuasa yang menyatakan orang yang akan menandatangani pengajuan tersebut telah diberi kuasa. Selain itu, calon legislatif DPR dan DPRD tidak diperkenankan mengajukan laporan sendiri. Seluruh laporan harus berasal dari satu pintu yakni diajukan oleh DPP. Pengadilan Pilkada akan memberikan waktu maksimal 3x24 jam setelah pengaduan ditutup untuk melengkapi bukti-bukti yang diperlukan. Setelah seluruh laporan masuk, Pengadilan Pilkada memiliki waktu enam hari untuk menyerahkan salinan

---

<sup>394</sup> Saldi Isra, “Ambang Batas Sengketa Pilkada”, <<https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/12-seputarindonesia/610-ambang-batas-sengketa-pilkada.html>> [diakses pada 17/03/2018]

laporan ke KPU. Pengadilan Pilkada juga akan memublikasikan laporan tersebut ke media massa dan mengunggah ke situs resmi Pengadilan Pilkada dengan tujuan agar Partai Politik lain yang diduga terkait laporan aduan dapat mengetahui hasil laporan tersebut. Terakhir, seluruh laporan iakan diproses selama kurun waktu maksimal 30 hari seperti aturan perundang-undangan.

Terkait hasil putusan yang nantinya dikeluarkan oleh Pengadilan Pilkada, dapat dilakukan banding sebagaimana mestinya Pengadilan Umum. Putusan dapat dibanding melalui Pengadilan Tinggi, dan kasasi sebagai tahap akhir di Mahkamah Agung.

Lembaga penyelesaian sengketa hasil Pilkada telah berubah-ubah, bermula dari Mahkamah Agung sesuai dengan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berpindah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Kemudian melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 dinyatakan bahwa ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga MK tidak berwenang lagi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Merespon hal tersebut, pembentuk UU melalui Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menyerahkan kewenangan tersebut kepada Pengadilan Tinggi dan kemudian dirubah melalui Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menjadi kewenangan badan peradilan khusus. Sebelum badan peradilan khusus tersebut terbentuk, Mahkamah Konstitusi masih tetap berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung sebagaimana ditentukan dalam diktum nomor 2 putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 dan Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.<sup>395</sup>

Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan kewenangan konstitusional yang bersifat sementara, dan pada hakikatnya bertentangan dengan substansi putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Maka, muncul urgensi pembentukan badan peradilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Dengan dibentuknya Pengadilan Perselisihan

---

<sup>395</sup> Slamet Suhartono, Op. Cit, hlm. 522

Hasil Pilkada, diharapkan proses pemilihan wakil daerah yang menjadi salah satu unsur kedaulatan rakyat akan mencapai cita-citanya dalam mewujudkan pemilihan kepala daerah yang lebih akuntabel dan demokratis serta tetap melindungi hak-hak baik masyarakat maupun calon wakil daerah dalam setiap rangkaian proses pemilihan.



**BAB V**  
**MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR**  
**NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Berdasarkan landasan pemikiran, maka pokok-pokok materi muatan dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut:

**BAB I : BENTUK DAN KEDAULATAN**

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.

**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 ialah negara hukum.

**BAB II : MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

Tidak diadakan perubahan karena secara substansi Pasal tersebut telah memadai.

**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**

Dilakukan perubahan terhadap Pasal 13 ayat (2) karena hal ini merupakan konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara, dimana kewenangan dalam mengangkat duta merupakan hak prerogatif Presiden. Namun jika Presiden merasa perlu, maka dapat memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7B, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1) dan (3), Pasal 14, Pasal 15 serta Pasal 16 tidak diadakan perubahan karena secara substansi pasal tersebut telah memadai.

**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-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 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  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap 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 yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  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, pelaksanaan 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 dapat 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**

Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung telah dihapus, namun 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.

## **BAB V : KEMENTERIAN NEGARA**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

### **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 : PEMERINTAHAN DAERAH**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

### **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, 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, kota dipilih secara demokratis.
- (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**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

**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) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (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.

**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**

Dilakukan penambahan ayat di Pasal 22C yakni ayat (3) mengenai keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah untuk menjaga marwah dari Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri, yakni wakil daerah atau *regional representation* dan bukan *political presentation*, sehingga terjadi pergeseran pada ayat yang awalnya ayat (3) dan (4) menjadi ayat (4) dan (5) tanpa ada

perubahan substansi. Pada Pasal 22D juga tidak diadakan perubahan karena secara substansi pasal tersebut telah memadai.

### **Pasal 22C**

Dewan Perwakilan Daerah

- (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) Anggota Dewan Perwakilan Daerah merupakan perseorangan yang tidak terikat dengan partai politik.
- (4) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (5) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

### **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.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengoreksi dan/atau menolak 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, perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan 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, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

## **BAB VIIB : PEMILIHAN UMUM**

Perubahan dilakukan pada bab ini dengan menambahkan satu ayat baru pada Pasal 22E yaitu ayat (3) mengenai sistem pemilu di Indonesia agar terdapat dasar hukum yang dapat mengakomodir sistem pemilu sehingga sistem pemilu di Indonesia memiliki basis konstitusional yang jelas dalam konteks untuk menjamin pemerintahan yang demokratis yang efektif dan efisien berdasarkan asas kesetaraan keterwakilan. Kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dibangun berdasarkan kesetaraan antarwarga negara dalam hukum dan pemerintahan. Sementara untuk penyelenggaraan negara, UUD NRI Tahun 1945 mengadopsi demokrasi perwakilan. Prinsip seperti inilah yang menjadi alasan mengapa kesetaraan rakyat dalam pemungutan dan perhitungan suara dalam alokasi kursi Presiden, DPR, DPD dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan menjadi kriteria utama pemilu yang adil dan berintegritas. Sehingga, terjadi pergeseran ayat pada Pasal 22E ayat (3) menjadi Pasal 22E ayat (4) dan ayat (5). Di ayat (4) ini juga dilakukan perubahan karena ambang batas pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat diperlukan untuk penegasan sistem pemerintahan presidensial, yang dilakukan seiring dengan pendewasaan partai politik di

Indonesia. Dengan adanya konsep multipartai sederhana, presiden akan lebih mudah dalam menjalankan setiap kebijakannya guna mewujudkan sistem presidensial yang ideal dengan tetap mempertimbangkan atau menjamin prinsip representasi. Penambahan ayat dilakukan pada Pasal 22E ayat (5) karena dengan adanya ketentuan ambang batas peserta pemilihan umum untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, maka terjadi pemisahan pengaturan mengenai pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat dengan pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian, yang semula Pasal 22E ayat (4) menjadi Pasal 22E ayat (6), terjadi perubahan dimana makna dari kata “perseorangan” dipersempit untuk mengembalikan marwah dari Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan daerah yang independen. Sehingga terjadi pergeseran ayat, dari yang Pasal 22E ayat (5) dan (6) menjadi Pasal 22E ayat (7) dan (8) tanpa adanya perubahan substansi. Pada Pasal 22E ayat (1) dan (2) tidak diadakan perubahan karena secara substansi pasal tersebut telah memadai.

#### **Pasal 22E**

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Pemilihan umum dilaksanakan dengan sistem pemilihan yang efektif dan efisien dengan prinsip kesetaraan keterwakilan.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik yang telah memenuhi ketentuan ambang batas yang diatur di dalam undang-undang.
- (5) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (6) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan yang tidak terikat dengan partai politik.

- (7) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (8) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

## **BAB VIII : HAL KEUANGAN**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

### **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 VIIIA : BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

**Pasal 23E**

- (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 IX : KEKUASAAN KEHAKIMAN**

Dilakukan perubahan terhadap Pasal 25 menyesuaikan dengan perkembangan Bahasa Indonesia, yakni huruf “p” dari kata “diperhentikan” diganti huruf “b” sehingga menjadi “diberhentikan”. Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C tidak diadakan perubahan karena secara substansi pasal tersebut telah memadai.

### **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 dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (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 mendapat 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 dibawahnya 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 menegakan 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 Komisi 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 undangundang 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.
- (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.

**Pasal 25**

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

**BAB IXA : WILAYAH NEGARA**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

**Pasal 25A**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

**BAB X : WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

**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**

Terdapat penambahan ayat pada Pasal 28F dimana Pasal 28F menjadi Pasal 28F ayat (1) dan penambahan ayat (2) untuk memberi jaminan tegas terhadap kebebasan pers dan media. Karena yang dijamin di dalam konstitusi hanyalah materi mengenai hak menyampaikan pendapat, menerima dan memperoleh informasi sebagai sebuah hak individual yang tidak memberi konseptual kepada pers sebagai pranata kekuasaan keempat. Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, dan Pasal 28J tidak diadakan perubahan karena secara substansi pasal tersebut telah memadai.

**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 dihadapan 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 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.
- (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**

- (1) 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.
- (2) Negara berkewajiban menjamin kebebasan pers dan kebebasan media yang didasarkan pada asas keadilan.

**Pasal 28G**

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman kekuatan 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 siapa pun.

**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 hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun 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**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

### **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 DAN KEAMANAN NEGARA**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

### **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 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.

### **BAB XIII : PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

#### **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 serta penelitian dan pengembangan dengan menjunjung 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**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

**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 neegara.
- (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 pendidikan, 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**



Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

**Pasal 35A**

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

**Pasal 36**

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

**Pasal 36A**

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka 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**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

**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 2/3 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.
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

## **ATURAN PERALIHAN**

Dalam perubahan ini, Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan ini tetap diberlakukan dengan mengikuti Naskah Konstitusi dan tidak perlu diadakan usulan perubahan terhadap Pasal I dan II karena secara substansi Pasal tersebut telah memadai. Pasal III dihapus karena pada tanggal 13 Agustus 2003 telah disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi oleh Presiden dan tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **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.

## **ATURAN TAMBAHAN**

Dalam perubahan ini diadakan perubahan pada Pasal I karena Majelis Permusyawaratan Rakyat telah melakukan pengujian dan menetapkan

status materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dinyatakan masih berlaku atau dicabut dalam Keputusan TAP MPR Nomor 1/MPR/2003. Perubahan juga dilakukan terhadap Pasal II Aturan Tambahan sebagai bentuk penugasan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menyusun buku kajian komprehensif yang dikarenakan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar yang memahami dengan jelas latar belakang terbentuknya suatu pasal beserta maknanya sehingga dapat menafsirkannya, kemudian akan dituangkan dalam suatu buku kajian komprehensif. Kemudian terjadi pergeseran Pasal II Aturan Tambahan menjadi Pasal III Aturan Tambahan.

#### **Pasal I**

Materi dan Status Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan tetap berlaku sesuai dengan Keputusan TAP MPR Nomor 1/MPR/2003.

#### **Pasal II**

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk menyusun buku kajian komprehensif yang berisi penjabaran makna dan tujuan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini.

#### **Pasal III**

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat yang dijalankan dengan konsep dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat yang mana manfaat setiap kegiatannya ditujukan untuk kepentingan rakyat. Namun dalam hal ini, Indonesia yang menganut sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, memiliki wakil-wakil rakyat yang telah dipilih melalui pemilu dan pilkada dalam hal menyampaikan aspirasi masyarakat. Namun, sistem pemilu yang mengakomodir proses demokrasi ini dirasa belum memiliki dasar konstitusi yang jelas dan mekanisme yang ajeg yang dibuktikan dengan bergantinya mekanisme pemilu pada setiap periode.

Pelaksanaan pemilihan umum tidak pernah luput dari sengketa atas hasil suaranya, dan hal itupun terjadi pada pemilihan kepala daerah atau pilkada. Hingga saat ini, sengketa perselisihan hasil pilkada belum ditangani secara jelas. Kewenangan memutus sengketa perselisihan hasil pilkada bergeser beberapa kali dan berakhir secara sementara di MK, yang kenyataannya mengganggu kinerja dan kualitasnya. Pemilu dan pilkada sebagai salah satu perwujudan dari demokrasi harus berlangsung dengan akuntabel hingga terpilihnya wakil rakyat yang akan menduduki kursi parlemen sebagai penyalur aspirasi masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaannya seringkali dihadapkan pada pelbagai kepentingan. Hal ini tentunya berhubungan dengan beragamnya partai politik yang menduduki kursi parlemen sehingga mempersulit proses pengambilan suara dalam suatu kebijakan. Kemudian, problematika ini berujung pada terbelahnya suara dalam pemerintahan (*divided government*), dimana eksekutif dalam hal ini presiden mendapatkan banyak pertentangan dari lembaga legislatifnya dalam hal pengambilan kebijakan. Tidak hanya itu, masih terdapat problematika di dalam parlemen mengenai marwah dari kedua dewan perwakilan di kursi parlemen. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang marwahnya merupakan representasi regional pada kenyataannya terdapat kader partai politik yang duduk di dalamnya yang mana hal ini menciderai independensi DPD yang tertuang pada Pasal 22E ayat (4) yang berbunyi, “Peserta pemilihan

umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.” Adanya kader partai politik di kursi DPD ini mempengaruhi kinerja DPD dalam membawa suara daerah yang diwakilinya karena terdapat kepentingan dari partai politik yang dibawahnya.

Selain melalui wakil rakyat, penyampaian aspirasi rakyat juga bisa dilakukan melalui pers dan media massa. Namun, kebebasan berpendapat oleh pers masih sering mengalami kendala dimana pers kerap kali dianggap mengancam pemerintah. UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur hak kebebasan berpendapat, tetapi dalam praktiknya belum mampu untuk mengakomodir kebebasan pers sebagai salah satu hak asasi manusia.

Berdasarkan hal-hal yang dijabarkan di atas, maka dirasa perlu adanya Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 kelima dengan berbagai landasan-landasan pembentukannya, yakni landasan filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis serta dengan pengkajian-pengkajian mendalam lainnya. Kesimpulan terhadap identifikasi masalah tersebut adalah:

1. Diperlukan adanya sistem pemilu yang efektif dan efisien sehingga pemilu sebagai salah satu perwujudan kedaulatan rakyat dapat berlangsung secara demokratis dan memperkuat sistem presidensial di Indonesia.
2. Diperlukan penegasan terkait sistem presidensial melalui penyederhanaan sistem multipartai sebagai bentuk penguatan dukungan parlemen dan juga penyederhanaan dalam pengambilan keputusan untuk menghindari terjadinya *divided government*.
3. Pemilu dan pilkada tidak pernah luput dari sengketa perselisihan hasil pemilihan, demi terciptanya pemilihan yang demokratis, diperlukan penyelesaian sengketa hasil pemilihan yang ajeg dan tidak mengganggu kinerja dari lembaga lain.
4. Perlu adanya penegasan terhadap independensi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang marwahnya adalah perseorangan yang independen sebagai *regional representation*.
5. Perlu adanya jaminan mengenai kebebasan pers yang menjadi hak asasi setiap manusia dan tidak dibatasinya pergerakan rakyat dalam melaksanakan pengawasan dari makna *check & balances*.

## B. Saran

Adapun demi tercapainya konsep ideal ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum dan HAM, beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 kelima ini adalah:

1. Sistem pemilu Indonesia hendaknya diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 agar memiliki legitimasi yang kuat dan akan menjadi payung hukum terhadap sejumlah undang-undang terkait pemilihan umum dan menjamin bahwa sistem pemilu yang efektif dan efisien akan tetap konsisten dengan tujuan untuk kemaslahatan rakyat.
2. Penerapan sistem ambang batas atau *Parliamentary Threshold* dan konversi suara melalui *Droop Quota* sebagai penyederhanaan jumlah partai politik, dan *Fractional Threshold* sebagai usaha mengefektifkan pengambilan suara atas suatu kebijakan di dalam parlemen dapat menjadi solusi untuk mencegah terjadinya *divided government* dan mendukung fungsi *check and balances* guna memperkuat sistem presidensial di Indonesia.
3. Pembentukan Badan Peradilan Khusus yang untuk memberikan kepastian dalam penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah dengan tujuan menjunjung hak dari setiap pasangan calon dan mewujudkan pemilihan kepala daerah yang langsung, bebas, jujur dan adil. Selain itu, Pengadilan Perselisihan Hasil Pilkada juga dapat mengefektifkan kinerja Mahkamah Konstitusi.
4. Penegasan terhadap independensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hendaknya diatur secara jelas di dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam menjaga marwah DPD sebagai *regional representation* dan juga menjaga DPD dari intervensi partai politik yang akan membawa kepentingan partai ke ranah kinerja DPD.
5. Sejatinya kebebasan pers merupakan salah satu hak asasi setiap manusia, maka jaminan kebebasan pers yang berfungsi sebagai pengawasan oleh masyarakat terhadap kinerja pemerintah yang diwujudkan melalui UUD NRI Tahun 1945.

Perlunya penyusunan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang telah menjadi kajian akademik melalui produk

naskah akademis yang telah dipaparkan dan dilakukan pengkajian secara mendalam dengan melihat berbagai landasan-landasan pembentukannya, yakni landasan filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- A Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- A Himmawan Utomo, *Konstitusi, Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- A Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Jogjakarta : Pustaka Pelajar, 2001.
- A Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) DEMOKRASI, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Edisi Ketiga, ICCE UIN syarif Hidayatullah, Jakarta, 2008.
- Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006.
- Abdul Mukthie, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang : Setara Press, 2013.
- Abdul Wahid Masru, "*Politik Hukum dan Perundang-undangan*", Makalah, Jakarta, 2004.
- Abdulkadir Besar, *Perubahan UUD 1945 tanpa Paradigma: Amandemen bukan, Konstitusi-baru setengah hati*, Jakarta: Pusat Studi Universitas Pancasila, 2002.
- Agus Sutisna, "Politik Peyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Pasca Reformasi 1998", November 2015.
- Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Eliis (ed), *Electoral Sistem Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2010.
- Arend Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, ed., The Failure of Presidential Democracy, vol. I*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Arifin, Firmansyah (et.al.), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005.
- Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo, 2000.



- Azra, Azyumardi, Pendidikan Kewarganegaraan, Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, Jakarta: Kencana, 2008.
- Bottomore, *Elites and Society*, London: Penguin Books, 1964.
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015.
- Bagir Manan, "Politik *Perundang-undangan*", Jakarta, Mei 1994.
- Bambang Sadono, penyelesaian Delik Pers secara Politis, Jakarta : Sinar Harapan, 1983.
- Bintan Raden Saragih, Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia, Bandung: CV. Utomo, 2006.
- Budi Santoso, Politik Penguasa dan Siasat Pemoeda, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2010.
- Budi Wiyoto, Riset Evaluasi Kebijakan Publik Mitos Ketakutan Birokrasi Instrumen *Strategic Good Governance*, Malang: Bucetid Malang, 2005.
- Cheibub Antonio Jose, *Presidentialism, Parliementarism, and Democracy*, New York: Cambridge, 2007.
- Cox Gary, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, 1997.
- Dahl. A.Robert, Demokrasi dan Para Pengkritiknya, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.
- Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional, Jakarta: Total Media, 2010.
- Dahlan Thaib, Pancasila Yuridis Ketatanegaraan, Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1999.
- Dahlan Thalib(et.al), Teori dan Hukum Konstitusi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999.
- David Bentham dan Kevin Boyle, Demokrasi, Yogyakarta: Kanisius, 2000.
- Denny Indrayana, Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran, Jakarta: Mizan, 2007.
- Djokosoetono, Hukum Tata Negara, Cetakan ke 2, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- Eddy Purnama, Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain, Malang: Nusa Media, 2007.

- Edward C. Smith, *Sejarah Pembredelan Pers di Indonesia*, Jakarta: Grafiti Pers, 1983.
- Edy Susanto (et.al.), *Hukum Pers di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Farchan Bulkin, *Analisis Kekuatan Politik di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1985.
- George Serensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Yogyakarta: PustakaPelajar, 2003.
- Ginsberg Benyamin, *The Consequence of Consent: Election, Citizen Control and Popular Acquiescence*, Mass: Addison Wesley Publishing, 1982.
- Gramsci Antonio, *Selection from the Prison Notebook*, translation by Q. Hoare and N. Smith, New York: International Publisher, 1978.
- Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cetakan Ke-2*, Jakarta: Siguntang, 1971.
- Hafied Cangara, *Komunikasi Politik: Konsep, Teori dan Strategi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Hamdan Zoelva, *Menuju Pemilihan Umum Kepala Daerah yang Bersih dan Demokratis*, Kudus: Universitas Muria Kudus, 2011.
- Hamilton Lee H., *How Congress Works and Why You Should Care*, Indiana: Indiana University Press, 2004.
- Henriquez Orozco Jesus (et. al), *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, Swedia: International IDEA, 2010.
- Hessel Nogi, *Manajemen Publik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005.
- Hibama S. Rahman dan Arifin, *Sistem Politik Di Indonesia*, Surabaya: SIC, 2002.
- Hinca IP Pandjaitan, *Gunakan Hak Jawab, Hak Koreksi & Kewajiban Anda, Ombudsman Memfasilitasinya*, Jakarta : Tim Ombudsman Jawa Pos Grup, 2004.
- I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang: Setara Press, 2015.
- Ibnu Hamad, *Kontruksi Realitas Politik dalam Media Massa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.
- Ichlasul Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1988.

- IDEA International, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm : Bulls Graphics, 2010.
- Indra J. Piliang (et. al.), *Untuk Apa DPD RI*, Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2007.
- Indriyanto Seno Adji, *Hukum dan Kebebasan Pers*, Jakarta: Diadit Media, 2008.
- Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung: PT Refika Aditama, 2005.
- J. Kristiadi, *Menyelenggarakan Pemilu Yang Bersifat Luber Dan Jurdil*, Jakarta: Centre For Strategic And International Studies (CSIS), 1997.
- Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Janedjri M. Gaffar (et. al.) (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Kerjasama Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP, 2003.
- Janner Sinaga, *Sistem Pers Pancasila : Latar Belakang, Konsepsi Dasar, Tantangan Masa Kini, dan Masa Depan serta Perannya dalam Pembangunan Nasional*, Jakarta:Ultimo, 1989.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanannya di Indonesia*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 2002.
- Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Joko J Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

- Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Semarang: LP2I Semarang dan LP3M Unwahas, 2003, hlm.24
- Joko Widodo, *Good Governance Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi daerah*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001.
- Josef Riwu Kaho, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Express, 2002.
- Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference*, dalam Linz dan Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1994
- Juan Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Johns Hopkins University, 1994
- Juniver Girsang, *Penyelesaian Sengketa Pers*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007
- Kaelan, *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI tahun 1945 Hasil Amandemen (kajian filosofis- yuridis)*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI, 2017
- Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2014.
- Kansil C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.
- Kelsen Hans, *General Theory Law and State*, New York: Rusell and Rusell, 1944.
- Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi RI, 2015.
- Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: PT. RajaGrafindo, cet. 2, September 2012.
- Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009.
- Kusnardi, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1986.
- Leden Marpaung, *Asas-Teori-Pratik Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Liddle William R., *Pemilu-Pemilu Orde Baru Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992.

- Lukas Luwarso (ed), *Kebebasan Pers dan Penegakan Hukum*, Dewan Pers & Unesco, 2003.
- M. Arie Herdianto, *Pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 dalam Upaya Menguatan Sistem Presidensial di Indonesia*, Malang: Universitas Brawijaya, 2015
- M. Dimiyati Hartono, *Problematik & Solusi Amandemen*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009
- M Dimiyati Hartono, *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991.
- Macridis. Roy C, *Dalam Iclasul Amal, Teori-Teori Mutahir Partai Politik*, 1988.
- Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan, 1999 – 2002 Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010.
- Mainwaring, Scott, *Presidentialism in Latin America*, Latin American Research Review, 1990.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku Keempat Jilid 2 A: Risalah Rapat Komisi A Ke-2 (Lanjutan) s/d Ke-5 Tanggal 6 November s/d 8 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR*
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta: Kanisius, 2007
- Marsono, *Pemilihan Umum 1997: Pedoman, Peraturan, dan Pelaksanaan*, Jakarta: Djambatan, 1996.
- Maruarar Siahaan, *Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, 2008.
- Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organizationand Activity in the Modern State*, London: Methuen, 1954.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008.
- Moh. Kusnanrdi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. V, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, 1983.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia (Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan)*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.

- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Hukum di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Diktat Pelengkap Bahan Kuliah. Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1989.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral*, Malang: UB Press, 2010.
- Mukthie Fadjar, *Pemilu Yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU*, Jakarta: Jurnal Konstitusi, 2009.
- Muladi & Barda Nawawi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, 1984.
- Munir Fuady, *Sosiologi Hukum Kontemporer "Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat"*, Jakarta: Kencana, 2011.
- Ni Kadek Riza Sartika Setiawati, Nyoman Mas Aryani, 2011, *Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law National, Regional and International Jurisprudence*. Cambridge University Press, 2002.
- Nohlen Dieter, *Electoral Systems, dalam Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, Encyclopedia of political communication*, California: Sage Publications, 2008.
- Noor M Aziz, *Laporan Pengkajian Hukum Tentang Menginventarisir Seluruh Lingkup Yang Menjadi Persoalan di Bidang Pers*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, 2010.
- Panduan Teknis Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2011
- Pinkin F. Hanna, *The Concept of Representative*, Berkeley and Los Angeles: California University Press, 1967
- Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah, *Sistem Pemilu dan Pemilihan Presiden: Suatu Studi Banding*, Jakarta: KIIP Eropa Friedrich-Nauman-Stiftung (FNS).

- Praktikno (et. al.), Kajian Implementasi Keterbukaan Informasi Publik dalam Pemerintahan Lokal dalam UU No.14 tahun 2008, Yogyakarta: Fisipol UGM, Tifa Foundation.
- Prasetijo, Prinsip-Prinsip Dasar *Good Corporate Governance*, Jakarta: Total Media, 2009.
- Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan melalui Perubahan Konstitusi* (tanpa tempat: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, INTRANS), 2004.
- Rozali Abdullah, Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif), Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2009.
- R.Rachmadi, Perbandingan Sistem Pers, Jakarta : Gramedia, 1990.
- Ramlan Surbakti et.al., Penanganan Sengketa Pemilu, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Buku ke-16, 2011
- Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Jakarta: PT.Grasindo, 1992, hlm.15
- Ramlan Surbakti, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Reni Dwi Purnomowati, Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Rizkiyansyah, Mengawali Pemilu Menatap Demokrasi (Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004), Bandung: IDEA Publishing, 2007.
- Rizkiyansyah, Pemilu dan Demokrasi, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007.
- Roeslan Abdulgani, Pengembangan Pancasila di Indonesia, Jakarta: Yayasan Idayu, 1979.
- Rumidan Rabi'ah, Lebih Dekat Dengan Pemilu di Indonesia, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2009.
- Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Bandung: Angkasa, 1986.
- Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum, dalam buku Menggagas Hukum Progresif Indonesia, Semarang: Kerjasama Pustaka Pelajar, IAIN Walisongo dan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2006.
- Scott Mainwaring dan Matthew Shugart, *Presidentialism dan Democracy in Latin Amerika*, Cambridge University Press, 1997.
- Mainwaring scott, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, in Comparative Political Studies Volume 26*, California: Sage Publications, 1999,.

- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010.
- Seri Buku Panduan, Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Internasional Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2002.
- Sigit Pamungkas, Perihal Pemilu, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, 2009.
- Soedarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana, Bandung: Sinar Baru, 1983
- Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Jakarta: Yayasan Penerbit UI, 1975.
- Soerjono Soekanto, et al., Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum, Jakarta: Bina Aksara, 1993.
- Soerjono Soekanto, Mengenal Sosiologi Hukum, Bandung : Alumni, 1986.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum (Cetakan Ketiga), Jakarta: UI Press, 1986.
- Sri Soemantri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Bandung: PT Alumni, 2006.
- Sri Soemantri, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993
- Sumono Mustofa, Kebebasan Pers Fungsional, Jakarta: Yayasan Idayu, 1978.
- Suroso, Menuju Pers Demokrasi, Yogyakarta: LiSp, 2001.
- Suwoto Mulyosudarmo, Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara), Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Syahrial Syarbaini (et.al), Sosiologi dan Politik, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2008.
- Syamsuddin Haris, (et.al), Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia anggota IKAPI DKI Jakarta atas bantuan USAID, 1998.
- T.Achmadi, Sistem Pers Indonesia. Jakarta: PT Gunung Agung, 1985.
- Thompson Brian, *Textbook on Constitutional & Administrative Law, 3rd Edition*, London: Blackstone Press Limited, 1993.



- Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, 2003.
- Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Amandemen UUD 1945, Antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD NRI 1945, Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD NRI 1945, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK, 2010.**
- Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2006.
- Todung Mulya Lubis dan Fauzi Abdullah, *Langit Masih Mendung, Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1983.
- Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi*, Jakarta: Murai Kencana, 2004.
- Umaruddin Masdar, (et.al), *Mengasah Naluri Publik Memahami Nalar Politik*, Yogyakarta: Lkis dan The Asia Foundation, 1999
- Utama Sandjaja (et.al). *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Wheare K. C., *Modern Constitutions*, London : Oxford University Press, 1975.
- Wheare K.C. *Modern Constitutions*, Oxford- London-New York: Oxford Univ.Press, 1971.
- Wina Armada, *Wajah Hukum Pidana Pers*, Jakarta: Pustaka Kartini, 1989.
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

## 2. Artikel dan Jurnal

- Abdul Latif, "Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai" *Jurnal Konstitusi* Vol.6, No. 3, September 2009
- Adhi Priamarizki, 2008, "Demokrasi dan Kebebasan Pers", Vol. 5 No. 1, Tahun 2008, Jakarta: Jurnal Sentris Pusat Pengkaji Pers, hlm. 45.
- Agus Sutisna, "Politik Peyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Pasca Reformasi 1998", November 2015.
- Anonimous, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, (Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan Dan Kompilasi Tanpa Ada Opini), Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, hlm.
- Bactiar, "Esensi Paham Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 6 No. 1, Maret 2016
- Bisariyadi (et. al), "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional", *Jurnal Mahkamah Konstitusi*, Juli 2012
- Candra Irawan, "Pancasila Sebagai Landasan Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Bengkoelen Justice*", Vol. 1 No. 2, November 2011.
- Daud Aidir Amin, "Membangun Optimalisasi Kebebasan Pers di Tengah Konservatisme Penegakan Hukum", *Jurnal Ilmiah Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan*, Vol. 2 No. 2, Tahun 2008, Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Djauhari, "Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI", *Jurnal Hukum* 16 Juni 2006, FH UNISULA Semarang.
- Dr. Sihabuddin, S.H., M.H (et.al), *Jurnal Konstitusi*, Malang: Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, 2009.
- Hadar Gumay (et.al), Laporan Kajian UU Pemilihan umum, Sebuah Rekomendasi terhadap Revisi UU Nomor 10/2008 tentang Pemilihan umum Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan DPD, Jakarta: Cetro, 2011.
- Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Henry Arianto, "Implementasi Konsep *Good Governance* Di Indonesia", Forum Ilmiah Indonusa Vol. 3 No. 2, 2006.
- Jianfei Yin, *Beyond The Four Theories of the press: A New Model For The Asian & The World* Press, 2008, vol.10
- Jimly Asshiddiqie, Kemungkinan Perubahan Kelima UUD 1945, Tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 usulan DPD-RI, disampaikan dalam Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli 2011.
- Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Joko Tutuko dan Abdul Latif, "Reformasi Dan Kebebasan Pers: Respon Insan Pers Terhadap UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers", Jurnal Publica Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Malang, 4 (1) tahun 2008.
- US House of Representatives, 108<sup>th</sup> Congress, "How Our Laws Are Made" H. con. Res 139, Agreed to June 20, 2003
- Mahdor Syatri, "Kebebasan Pers: Demokrasi vs Regu-lasi", Majalah Sriwijaya, Vol. 38 No. 2, Tahun 2004, Palembang: Pusat Penelitian Universitas Sriwijaya.
- Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, 1993*
- Miriam Budiarto, Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global, Jakarta: Jurnal Ilmu Politik, No. 10, 1990.
- Moh. Mahfud MD, "Evaluasi Pemilu dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum" Ceramah Kunci dalam *Seminar Nasional Evaluasi Pemilu: Antara Teori dan Praktik*, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi pada Rabu-Kamis, 25-26 Januari 2012 di Hotel Sultan Jakarta.
- N.G.B. Mandica-Nur, Panduan Keterbukaan Informasi Publik (KIP) Untuk petugas pengelola dan Pemberi Informasi di Badan Publik, Jakarta: IRDI dan USAID, 2009.
- Nunuk Febrianingsih, Keterbukaan Informasi Publik dalam Pemerintahan Terbuka Menuju Tata Pemerintahan yang Baik, Vol.1 no.1, april 2012, hlm 139 ; diakses pada 7 Maret 2018.

- Prasetya, “Jurnal Pergeseran Peran Ideologi Dalam Partai Politik”, vol.1 no.1, 2011.
- Saldi Isra, “Ambang Batas Sengketa Pilkada”, <<https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/12-seputarindonesia/610-ambang-batas-sengketa-pilkada.html>> [diakses pada 17/03/2018]
- Satrio Saptohadi, “Pasang Surut Kebebasan Pers di Indonesia” Jurnal Dinamika Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Vol.11 No.1 Januari 2011
- Scott Mainwaring, Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination, dalam Comparative Political Studies, Vol. 26, No. 2, 1993.
- Seftian Lukow, “Eksistensi Good Governance Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Kota Manado”, Vol. 1 No. 5, Oktober-Desember 2013.
- Septi Nur Wijayanti, “Efektifitas Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Mahkamah Konstitusi (Ditinjau Aspek Yuridis Dan Politis)”, 2010.
- Sri Soemantri M., Telaah Akademis Mengenai Bentuk, Prosedur, Mekanisme dan Sistem Perubahan UUD 1945, Makalah dalam Seminar Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN – Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 9-10 Oktober 2001.
- Veri Junaidi, “Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 6, No. 3, September 2009, hlm.106.

### **3. Peraturan Perundang-Undangan dan Instrumen Hukum Internasional**

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945

Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945

Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945

Pasal 28I Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Pasal 6A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen Ketiga

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia  
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD,  
dan DPRD, Pasal (1) angka (3)  
Pasal 2 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-  
Undangan  
Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil  
Presiden  
Pasal 1 dan 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-  
Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Partai Politik.  
Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008, tanggal 19  
Desember 2008  
Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu  
Pasal 13 ayat (1) Peraturan MK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam  
Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah  
UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum  
Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan  
Pegawai Negeri Sipil  
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013  
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013  
Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945  
Maklumat Wakil Presiden RI No.X/1945 (16-01-1945)  
Pasal 23, 24, dan 25 Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 1 Tahun  
2014 tentang Tata Tertib  
Dekrit Presiden 5 Juli 1959  
Pasal 80 ayat (1) sampai (3) Konstitusi RIS  
Pasal 81 ayat (1) Konstitusi RIS.  
Pasal 85 ayat (1) Konstitusi RIS.  
Pasal 4 Ayat (1) *International Covenant Civil and Political Rights*  
Pasal 4 Ayat (2) *International Covenant Civil and Political Rights*

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia , Panduan Bagi Jurnalis, LSPP, Aidicom, The Asia Foundation, 1999

#### 4. Sumber Lainnya

##### A) Sumber *Website*

- Akil Mochtar (et.al), “Jurnal Konstitusi Volume 10”, [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/EJurnal\\_1403\\_Vol%2010%20No%203%20September%202013.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/EJurnal_1403_Vol%2010%20No%203%20September%202013.pdf) [diakses pada 07/03/2018]
- Bagir Manan, “Pers Bermutu (Dewan Pers 2013)” [www.dewanpers.or.id](http://www.dewanpers.or.id) diakses pukul 12.00 WIB Tanggal 10 September 2013
- Bambang Eka Cahya Widodo, Penyelesaian Sengketa Pilkada Serentak 2015 dalam Perspektif Electoral Justice System, <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/3818/PENYELESAIAN%20SENGKETA%20PILKADA%20SERENTAK%202015%20DALAM%20PERSPEKTIF%20ELECTORAL%20JUSTICE%20SYSTEM%20-%20abstract.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [diakses pada 01/03/2018]
- Bass Katherine Glenn Sujit Choudry, “Constitutional Review in New Democracies”, [http://www.democracy-reporting.org/files/dri-bp-40\\_en\\_constitutional\\_review\\_in\\_new\\_democracies\\_2013-09.pdf](http://www.democracy-reporting.org/files/dri-bp-40_en_constitutional_review_in_new_democracies_2013-09.pdf) [diakses pada 01/03/2018]
- Bawaslu, “Laporan Kinerja Tahun 2017 : Menegakkan Pemilu, Memaksimalkan Pencegahan, Memperkuat Pengawasan”, <https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/publikasi/Buku%20Laporan%20Kinerja%20Tahunan%202017.pdf> [diakses pada 08/03/2018]
- Bisariyadi (et.al.), “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional”, <http://ejournal.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php/jk/article/viewFile/143/142> [diakses 03/05/2018]

- Darmawan Syah “Politik Hukum Dalam Mempengaruhi Masyarakat Saat Ini, 2014, <  
[https://www.kompasiana.com/darmawan\\_syah/politik-hukum-dalam-mempengaruhi-masyarakat-saat-ini\\_54f70de5a33311b1228b468c](https://www.kompasiana.com/darmawan_syah/politik-hukum-dalam-mempengaruhi-masyarakat-saat-ini_54f70de5a33311b1228b468c)> [diakses pada 01/03/2018]
- Didik Supriyanto, Pemilu Serentak Yang Mana?.  
<http://www.rumahPemilu.org/in/read/541/Pemilu-Serentak-yang-Mana->, [diakses 16/07/2016]
- Djayadi Hanan dalam sidang lanjutan terkait uji materiil aturan ambang batas pencalonan presiden (*Presidential Threshold*/PT) yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) pada Selasa (14/11), dalam Mahkamah Konstitusi, “Ahli: Ambang Batas Tidak Mungkin Diterapkan dalam Pemilu Serentak”, 28 November 2017, <  
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=14119#.WhzJktKWbMy>> [diakses pada 07/03/2018]
- Edward Panggabean, “Polri : Pidana Pemilu 2014 capai 183 kasus, Tersangka 226”, <  
[www.news.liputan6.com/read/2039863/polri-pidana-pemilu-2014-capai-183-kasustersangka-226](http://www.news.liputan6.com/read/2039863/polri-pidana-pemilu-2014-capai-183-kasustersangka-226)> [diakses pada 08/03/2018]
- Electoral Research Institute, “Pemilu nasional Serentak 2019”, <  
[http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015\\_02\\_03\\_08\\_18\\_33\\_POSITION%20APER%20PEMILU%20SERENTAK%202019.pdf](http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015_02_03_08_18_33_POSITION%20APER%20PEMILU%20SERENTAK%202019.pdf)> [diakses pada 07/03/2018], hlm.13.
- Hamdan Zoelva, “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi”, <  
<https://media.neliti.com/media/publications/109140-ID-problematika-penyelesaian-sengketa-hasil.pdf>> [diakses 05/03/2018]
- Iwan Satriawan (et.al.), Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi, <  
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/1-Penelitian%20Efektifitas-upload.pdf>> [diakses pada 01/03/2018]
- Jalaluddin Rakhmat, “Pers Indonesia Pasca-Orde Baru: Mencari Sosok Pers Reformis”, <  
<http://www.muthahhari.or.id/doc/artikel/edisihaji/perspascaorba.html>>, [diakses pada 16/03/2018]

Jimly Asshiddiqie, “Ideologi Pancasila dan Konstitusi”, [www.jimly.com/makalah/aanamafile/3/ideologi\\_pancasila\\_dan\\_konstitusi.doc](http://www.jimly.com/makalah/aanamafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc), [diakses pada 16/02/2018]

Jimly Asshiddiqie, “Jimly: Pemilu 2014 Lebih Kisruh karena Sistem Proporsional Terbuka”, dalam <http://nasional.kompas.com> [diakses 23 Mei 2014]

Kementerian Dalam Negeri, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum” (tanpa tahun), <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20161117-115025-2971.pdf> , [diakses pada 05/03/2018].

Koordinator Peneliti CETRO, “Sistem Multipartai, Presidensial dan Persoalan Efektivitas Pemerintah” (tanpa tahun), <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/438-sistem-multi-partai-presidensial-dan-persoalan-efektivitas-pemerintah.html> [diakses pada 05/03/2018]

Kumparan, “5 Argumentasi Mendagri PT Hasil Pileg 2014 Bisa Dipakai Pilpres 2019”, 28 November 2017, <https://kumparan.com/muhamad-iqbal/5-argumentasi-mendagri-pt-hasil-pileg-2014-bisa-dipakai-pilpres-2019> [diakses pada 07/03/2018]

Kumparan, “Alasan Presidential threshold tak Bisa Dipakai di Pemilu 2019”, 28 November 2017, <https://kumparan.com/muhamad-iqbal/5-alasan-presidential-threshold-tak-bisa-dipakai-dipemilu-2019> > [diakses pada 07/03/2018]

Mahkamah Konstitusi, Mengawal Amanat Rakyat, [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/majalahkonstitusi/pdf/Majalah\\_82\\_Majalah%20Edisi%20Juli%202014%20.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/majalahkonstitusi/pdf/Majalah_82_Majalah%20Edisi%20Juli%202014%20.pdf) [diakses pada 28/02/2018]

Mega M. Mawuntu, “Tinjauan Yuridis Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah”, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=331708&val=5801&title=TINJAUAN%20YURIDIS%20PENYELESAIAN%20SENGKETA%20PEMILIHAN%20UMUM%20KEPALA%20DAERAH%20DI%20INDONESIA> > [diakses pada 06/03/2018]



- Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilu Tahun 2014, <<http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2014/282>> [diakses pada 06/03/2018]
- Politik Perundang-Undangan” (tanpa tahun), <<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/480-politik-perundang-undangan.html>> [diakses pada 10/03/2018]
- R Nazriyah, “Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013”, <https://media.neliti.com/media/publications/114192-ID-penyelesaian-sengketa-pilkada-setelah-pu.pdf> [diakses pada 06/03/2018]
- Refly Harun, “Kebebasan Membentuk Partai Politik” (2004), <<http://reflyharun.blogspot.co.id/2009/03/kebebasan-membentuk-partai-politik.html> > , [diakses pada 08/03/2018]
- Saldi Isra, “Ambang Batas Sengketa Pilkada”, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/12-seputarindonesia/610-ambang-batas-sengketa-pilkada.html> [diakses pada 07/03/2018]
- Seta Basri, “Sistem Kepartaian di Indonesia” (tanpa tahun), <<http://setabasri01.blogspot.co.id/2009/02/sistem-kepartaian-di-indonesia.html>> [diakses pada 05/03/2018]
- Siswantana Putri, “Peralihan Kewenangan Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada”, <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/121999-T%2025996-Peralihan%20kewenangan-Literatur.pdf> [diakses 05/03/2018]
- Slamet Suhartono, “Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung”, <https://media.neliti.com/media/publications/114223-ID-konstitusionalitas-badan-peradilan-khusu.pdf> [diakses pada 07/03/2018]
- United Nations Children and Armed Conflict, “Pernyataan Umum tentang Hak-Hak Asasi Manusia”, <https://childrenandarmedconflict.un.org/keydocuments/indonesian/universaldeclara1.html> [diakses pada 01/03/2018]
- Wahyu Widodo, “Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi dan Nilai-Nilai Pancasila”,

<<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=414361&val=538&title=PELAKSANAAN%20PILKADA%20BERDASARKAN%20ASAS%20DEMOKRASI%20DAN%20NILAI-NILAI%20PANCASILA>> [diakses pada 16/03/2018]

## **B) Kamus atau Ensiklopedia**

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan , Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 1990

Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga), Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2005

Lorens Bagus, Kamus Filsafat, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002.



**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
2018**

<p style="text-align: center;"><b>UUD NRI TAHUN 1945</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>USUL PERUBAHAN</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>ALASAN PERUBAHAN</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 PEMBUKAAN ( P r e a m b l e )</b></p> <p>Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.</p> <p>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.</p> <p>Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan</p>		

<p>ini kemerdekaannya.</p> <p>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 berdasarkan 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.</p>		
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

<b>UNDANG-UNDANG DASAR</b>		
<b>BABI</b>	<b>BABI</b>	
<b>BENTUK KEDAULATAN</b>	<b>BENTUK KEDAULATAN</b>	
<b>Pasal 1</b>	<b>Pasal 1</b>	
(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.	Tetap	
(2) Kedaualatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)	Tetap	
(3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)	Tetap	
<b>BABI II</b>	<b>BABI II</b>	
<b>MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT</b>	<b>MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT</b>	
<b>Pasal 2</b>	<b>Pasal 2</b>	
(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. ****)	Tetap	
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.	Tetap	

(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	Tetap	
<b>Pasal 3</b>	<b>Pasal 3</b>	
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. ***)	Tetap	
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***/****)	Tetap	
(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. ***/****)	Tetap	
<b>BAB III</b>	<b>BAB III</b>	
<b>KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA</b>	<b>KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA</b>	
<b>Pasal 4</b>	<b>Pasal 4</b>	
(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.	Tetap	
(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	Tetap	
<b>Pasal 5</b>	<b>Pasal 5</b>	
(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-	Tetap	



undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *)		
(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.	Tetap	
<b>Pasal 6</b>	<b>Pasal 6</b>	
(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. ***)	Tetap	
(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ***)	Tetap	
<b>Pasal 6A</b>	<b>Pasal 6A</b>	
(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)	Tetap	
(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum	Tetap	

<p>pelaksanaan pemilihan umum. ***)</p> <p>(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. ***)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(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. *****)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)</p>	<p>Tetap</p>	
<b>Pasal 7</b>		
<p>Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu</p>	<p>Tetap</p>	

<p>kali masa jabatan. *)</p> <p><b>Pasal 7A</b></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 dan/atau Wakil Presiden. ***)</p>	<p><b>Pasal 7A</b></p> <p>Tetap</p>	
<p><b>Pasal 7B</b></p> <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</p>	<p><b>Pasal 7B</b></p> <p>Tetap</p>	

<p>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>		
<p>(1) 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. ***)</p>	Tetap	
<p>(2) 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>	Tetap	
<p>(3) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat</p>	Tetap	

<p>tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***)</p>		
<p>(4) 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. ***)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(5) 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>	<p>Tetap</p>	

<p>(5) 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. ***)</p>	<p>Tetap</p>	
<b>Pasal 7C</b>		
<p>Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)</p>	<p>Tetap</p>	
<b>Pasal 8</b>		
<p>(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil</p>	<p>Tetap</p>	

<p>Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***)</p> <p>(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. ****)</p>	<p>Tetap</p>	
<b>Pasal 9</b>		
<p>(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan</p>	<p>Tetap</p>	

<p>Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :</p> <p><b>Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :</b></p> <p>“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.”</p> <p><b>Janji Presiden (Wakil Presiden) :</b></p> <p>“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaikbaiknya 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</p>		<p>Tetap</p>



bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. *)		
<b>Pasal 10</b>	<b>Pasal 10</b>	
Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.	Tetap	
<b>Pasal 11</b>	<b>Pasal 11</b>	
(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. ****)	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. ***)	Tetap	
(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
<b>Pasal 12</b>	<b>Pasal 12</b>	

<p>Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.</p>	<p>Tetap</p>	
<p><b>Pasal 13</b></p>	<p><b>Pasal 13</b></p>	
<p>(1) Presiden mengangkat duta dan konsul. (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)</p>	<p>Tetap (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden dapat memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p>Hal ini merupakan konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara, dimana dalam mengangkat duta merupakan hak prerogatif Presiden. Namun jika Presiden merasa perlu, maka dapat memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.</p>
<p>(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)</p>	<p>Tetap</p>	
<p><b>Pasal 14</b></p>	<p><b>Pasal 14</b></p>	
<p>(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. *)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)</p>	<p>Tetap</p>	
<p><b>Pasal 15</b></p>	<p><b>Pasal 15</b></p>	

<p>Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. *)</p>	<p>Tetap</p>	
<p><b>Pasal 16</b></p> <p>Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. ****)</p>	<p><b>Pasal 16</b></p> <p>Tetap</p>	
<p><b>BAB IV</b></p> <p><b>DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG</b></p> <p>Dihapus. ****)</p>	<p><b>BAB IV</b></p> <p><b>DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG</b></p> <p>Dihapus. ****)</p>	
		<p>Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung telah dihapus, namun tetap dicantumkan karena perubahan yang dilakukan dengan cara adendum. Yang dimaksud 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 amandemen I, amandemen II, amandemen III, dan amandemen IV.</p>

<p style="text-align: center;"><b>BAB V</b> <b>KEMENTERIAN NEGARA</b> <b>Pasal 17</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>BAB V</b> <b>KEMENTERIAN NEGARA</b> <b>Pasal 17</b></p>	
(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.	Tetap	
(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *)	Tetap	
(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)	Tetap	
(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. ***)	Tetap	
<p style="text-align: center;"><b>BAB VI</b> <b>PEMERINTAHAN DAERAH</b> <b>Pasal 18</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>BAB VI</b> <b>PEMERINTAHAN DAERAH</b> <b>Pasal 18</b></p>	
(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. **)	Tetap	
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan	Tetap	

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. **)	Tetap	
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)	Tetap	
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)	Tetap	
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)	Tetap	
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)	Tetap	
<b>Pasal 18A</b>	<b>Pasal 18A</b>	
(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan	Tetap	

<p>pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)</p>		
<p>(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. **)</p>	<p>Tetap</p>	
<p><b>Pasal 18B</b></p>		
<p>(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. **)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(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. **)</p>	<p>Tetap</p>	

<p style="text-align: center;"><b>BAB VII</b> <b>DEWAN PERWAKILAN RAKYAT</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 19</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>BAB VII</b> <b>DEWAN PERWAKILAN RAKYAT</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 19</b></p>	
(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. **)	Tetap	
(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. **)	Tetap	
(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. **)	Tetap	
<p style="text-align: center;"><b>Pasal 20</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 20</b></p>	
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *)	Tetap	
(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)	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. *)	Tetap	
(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi	Tetap	

undang-undang. *)		
(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. **)	Tetap	
<b>Pasal 20A</b>		
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. **)	Tetap	
(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. **)	Tetap	
(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. **)	Tetap	
(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan	Tetap	



Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. **)		
<b>Pasal 21</b>	<b>Pasal 21</b>	
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. *)	Tetap	
<b>Pasal 22</b>	<b>Pasal 22</b>	
(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.	Tetap	
(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.	Tetap	
(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.	Tetap	
<b>Pasal 22A</b>	<b>Pasal 22A</b>	
Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. **)	Tetap	
<b>Pasal 22B</b>	<b>Pasal 22B</b>	
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan	Tetap	

tata caranya diatur dalam undang-undang. **)		
<b>BAB VIIA</b> ***) <b>DEWAN PERWAKILAN DAERAH</b>	<b>BAB VIIA</b> ***) <b>DEWAN PERWAKILAN DAERAH</b>	
<b>Pasal 22C</b>	<b>Pasal 22C</b>	
(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. ***)	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. ***)	Tetap	
(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. ***)	(3) Anggota Dewan Perwakilan Daerah merupakan perseorangan yang tidak terikat dengan partai politik.	Dilakukan penambahan ayat di Pasal 22C yakni ayat (3) mengenai keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah untuk menjaga marwah dari Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri yakni representasi daerah atau <i>regional representation</i> dan bukan representasi politik atau <i>political representation</i>
(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. ***)	(4) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.	Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 22C ayat (3) menjadi Pasal 22C ayat (4), secara substansi tetap.
	(5) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.	Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 22C ayat (4) menjadi Pasal 22C ayat (5), secara substansi tetap.

Pasal 22D	Pasal 22D	
<p>(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. ***)</p>	Tetap	
<p>(2) 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>	Tetap	
<p>(3) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat</p>	Tetap	

dan tata caranya diatur dalam undang-undang. ***)		
<b>BAB VIII****)</b> <b>PEMILIHAN UMUM</b>	<b>BAB VIII****)</b> <b>PEMILIHAN UMUM</b>	
<b>Pasal 22E</b>	<b>Pasal 22E</b>	
(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. ***)	Tetap	
(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ***)	Tetap	
(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. ***)	(3) Pemilihan umum dilaksanakan dengan sistem pemilihan yang efektif dan efisien berdasarkan asas kesetaraan keterwakilan.	Terdapat penambahan ayat di pasal ini untuk mengatur sistem pemilu Indonesia sehingga sistem pemilu Indonesia memiliki basis konstitusional yang jelas dalam konteks untuk menjamin pemerintahan yang demokratis yang efektif dan efisien dengan prinsip kesetaraan keterwakilan. Kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dibangun berdasarkan kesetaraan antarwarga negara dalam hukum dan pemerintahan. Sementara untuk penyelenggaraan negara, UUD NRI Tahun 1945 mengadopsi demokrasi perwakilan. Prinsip

		<p>seperti inilah yang menjadi alasan mengapa kesetaraan rakyat dalam pemungutan dan perhitungan suara dalam alokasi kursi Presiden, DPR, DPD dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan menjadi kriteria utama pemilu yang adil dan berintegritas.</p>
<p>(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. ***)</p>	<p>(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik yang telah memenuhi ketentuan ambang batas yang diatur di dalam undang-undang.</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 22E ayat (3) menjadi Pasal 22E ayat (4) dan (5) yang juga dilakukan perubahan secara substansi, karena ambang batas pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat diperlukan untuk penegasan sistem pemerintahan Presidensial, yang dilakukan seiring dengan pendewasaan partai politik di Indonesia. Dengan adanya konsep multipartai sederhana, Presiden akan lebih mudah dalam menjalankan setiap kebijakannya guna mewujudkan sistem Presidensial yang ideal dengan tetap mempertimbangkan atau menjamin prinsip representasi.</p>
<p>(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. ***)</p>	<p>(5) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.</p>	<p>Penambahan ayat dilakukan pada Pasal 22E ayat (5) karena dengan adanya ketentuan ambang batas peserta pemilihan umum untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, maka terjadi pemisahan pengaturan mengenai pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</p>

<p>(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. ***)</p>	<p>(6) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan yang tidak terikat partai politik.</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 22E Ayat (4) menjadi Pasal 22E Ayat (6). Di ayat ini juga terjadi perubahan dimana makna dari kata “perseorangan” dipersempit untuk mengembalikan marwah dari Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan daerah yang independen.</p>
	<p>(7) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 22E Ayat (5) menjadi Pasal 22E Ayat (7), secara substansi tetap.</p>
	<p>(8) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 22E Ayat (6) menjadi Pasal 22E Ayat (8), secara substansi tetap.</p>
<p><b>BAB VIII</b> <b>HAL KEUANGAN</b></p>		
<p><b>Pasal 23</b></p>		
<p>(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. ***)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk</p>	<p>Tetap</p>	

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. ***)	Tetap	
<b>Pasal 23A</b>		<b>Pasal 23A</b>
Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
<b>Pasal 23B</b>		<b>Pasal 23B</b>
Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. *****)	Tetap	
<b>Pasal 23C</b>		<b>Pasal 23C</b>
Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
<b>Pasal 23D</b>		<b>Pasal 23D</b>
Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. *****)	Tetap	

<p align="center"><b>BAB VIII<sup>***</sup></b> <b>BADAN PEMERIKSA KEUANGAN</b></p> <p align="center"><b>Pasal 23E</b></p>	<p align="center"><b>BAB VIII<sup>***</sup></b> <b>BADAN PEMERIKSA KEUANGAN</b></p> <p align="center"><b>Pasal 23E</b></p>	
<p>(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. ***)</p>	Tetap	
<p>(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. ***)</p>	Tetap	
<p>(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. ***)</p>	Tetap	
<p align="center"><b>Pasal 23F</b></p>	<p align="center"><b>Pasal 23F</b></p>	
<p>(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. ***)</p>	Tetap	
<p>(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. ***)</p>	Tetap	



<b>Pasal 23G</b>	<b>Pasal 23G</b>	
(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. ***)	Tetap	
(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
<b>BAB IX</b> <b>KEKUASAAN KEHAKIMAN</b>	<b>BAB IX</b> <b>KEKUASAAN KEHAKIMAN</b>	
<b>Pasal 24</b>	<b>Pasal 24</b>	
(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. ***)	Tetap	
(2) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. ***)	Tetap	
(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan	Tetap	

dengan Kekuasaan Kehakiman diatur dalam undang-undang. ****)			
<b>Pasal 24A</b>	<b>Pasal 24A</b>		
(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. ***)	Tetap		
(2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. ***)	Tetap		
(3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. ***)	Tetap		
(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. ***)	Tetap		
(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang.	Tetap		
<b>Pasal 24B</b>	<b>Pasal 24B</b>		
(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang	Tetap		

<p>berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. ***)</p> <p>(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. ***)</p>		
<p>(3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)</p>	Tetap	
<p>(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. ***)</p>	Tetap	
<b>Pasal 24C</b>		
<p>(1) 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</p>	Tetap	

umum. ***)		
(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. ***)	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. ***)	Tetap	
(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)	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. ***)	Tetap	
(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan	Tetap	

undang-undang. ***)		
<b>Pasal 25</b>	<b>Pasal 25</b>	
Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk dipertahankan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.	Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang	Dilakukan perubahan terhadap pasal ini dengan menyesuaikan dengan perkembangan Bahasa Indonesia, yakni huruf “p” dari kata “diperhentikan” diganti huruf “b” sehingga menjadi “diberhentikan”.
<b>BAB IXA**)</b> <b>WILAYAH NEGARA</b> <b>Pasal 25A****)</b>	<b>BAB IXA**)</b> <b>WILAYAH NEGARA</b> <b>Pasal 25A****)</b>	
Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. **)	Tetap	
<b>BAB X</b> <b>WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**)</b>	<b>BAB X</b> <b>WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**)</b>	
<b>Pasal 26</b>	<b>Pasal 26</b>	
(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.	Tetap	

(2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. **)	Tetap	
(3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. **)	Tetap	
<b>Pasal 27</b>		<b>Pasal 27</b>
(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.	Tetap	
(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.	Tetap	
(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. **)	Tetap	
<b>Pasal 28</b>		<b>Pasal 28</b>
Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.	Tetap	
<b>BAB XA**)</b> <b>HAK ASASI MANUSIA</b>		<b>BAB XA**)</b> <b>HAK ASASI MANUSIA</b>
<b>Pasal 28A</b>		<b>Pasal 28A</b>

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. **)	Tetap	
<b>Pasal 28B</b>		<b>Pasal 28B</b>
(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. **)	Tetap	
(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. **)	Tetap	
<b>Pasal 28C</b>		<b>Pasal 28C</b>
(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. **)	Tetap	
(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. **)	Tetap	
<b>Pasal 28D</b>		<b>Pasal 28D</b>

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. **)	Tetap	
(2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. **)	Tetap	
(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. **)	Tetap	
(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. **)	Tetap	
<b>Pasal 28E</b>		<b>Pasal 28E</b>
(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. **)	Tetap	
(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **)	Tetap	
(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. **)	Tetap	



<p style="text-align: center;"><b>Pasal 28F</b></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;"><b>Pasal 28F</b></p> <p>(1) 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>(2) Negara berkewajiban menjamin kebebasan pers dan kebebasan media yang didasarkan pada asas keadilan.</p>	<p>Dengan adanya Penambahan ayat, maka Pasal 28F yang merupakan pasal tersendiri menjadi ayat (1).</p>
<p style="text-align: center;"><b>Pasal 28G</b></p> <p>(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman kekuatan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. **)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 28G</b></p> <p>Tetap</p>	<p>Terdapat penambahan ayat pada Pasal 28F dimana Pasal 28F menjadi Pasal 28F ayat (1) dan penambahan ayat (2) untuk memberi jaminan tegas terhadap kebebasan pers dan media. Karena konstitusi hanya menjamin mengenai hak menyampaikan pendapat, menerima dan memperoleh informasi sebagai sebuah hak individual yang tidak memberi konseptual kepada pers sebagai pranata kekuasaan keempat.</p>

(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. **)	Tetap	
<b>Pasal 28H</b>		
(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. **)	Tetap	
(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. **)	Tetap	
(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. **)	Tetap	
(4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. **)	Tetap	
<b>Pasal 28I</b>		
(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak	Tetap	

<p>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 apa pun. **)</p>		
<p>(2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. **)</p>	Tetap	
<p>(3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. **)</p>	Tetap	
<p>(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. **)</p>	Tetap	
<p>(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. **)</p>	Tetap	
<p><b>Pasal 28J</b></p>	<p><b>Pasal 28J</b></p>	

<p>(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **)</p> <p>(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. **)</p>	<p>Tetap</p>	
<p><b>BAB XI</b> <b>AGAMA</b></p>	<p><b>BAB XI</b> <b>AGAMA</b></p>	
<p><b>Pasal 29</b></p>	<p><b>Pasal 29</b></p>	
<p>(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.</p>	<p>Tetap</p>	
<p><b>BAB XII</b> <b>PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA **)</b></p>	<p><b>BAB XII</b> <b>PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA **)</b></p>	

<b>Pasal 30</b>	<b>Pasal 30</b>	
(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. **)	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. **)	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. **)	Tetap	
(4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. **)	Tetap	
(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional	Tetap	

<p>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. **)</p>		
<p><b>BAB XIII</b> <b>PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN****)</b></p>	<p><b>BAB XIII</b> <b>PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN****)</b></p>	
<p><b>Pasal 31</b></p>	<p><b>Pasal 31</b></p>	
<p>(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. ****)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. ****)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur</p>	<p>Tetap</p>	

dengan undang-undang. ****)			
(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. ****)	Tetap		
(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi serta penelitian dan pengembangan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. ****)	Tetap		
<b>Pasal 32</b>		<b>Pasal 32</b>	
(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. ****)	Tetap		
(2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. ****)	Tetap		
<b>BAB XIV</b>		<b>BAB XIV</b>	

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL *****)	PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL *****)	
<b>Pasal 33</b>	<b>Pasal 33</b>	
(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.	Tetap	
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.	Tetap	
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.	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. *****)	Tetap	
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. *****)	Tetap	
<b>Pasal 34</b>	<b>Pasal 34</b>	



(1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. *****)	Tetap	
(2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. *****)	Tetap	
(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. *****)	Tetap	
(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. *****)	Tetap	
<b>BAB XV</b> <b>BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)</b>	<b>BAB XV</b> <b>BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)</b>	
<b>Pasal 35</b> Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.	<b>Pasal 35</b> Tetap	
<b>Pasal 36</b> Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.	<b>Pasal 36</b> Tetap	
<b>Pasal 36A</b>	<b>Pasal 36A</b>	

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika. **)		Tetap
<b>Pasal 36B</b>	<b>Pasal 36B</b>	
Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. **)		Tetap
<b>Pasal 36C</b>	<b>Pasal 36C</b>	
Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang. **)		Tetap
<b>BAB XVI</b>	<b>BAB XVI</b>	
<b>PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR</b>	<b>PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR</b>	
<b>Pasal 37</b>	<b>Pasal 37</b>	
(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. ****)		Tetap
(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ****)		Tetap
(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang		Tetap

Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 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. ****)	Tetap	
(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. ****)	Tetap	
<b>ATURAN PERALIHAN</b>		
<b>Pasal I</b>		
Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. ****)	Tetap	
<b>Pasal II</b>		
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. ****)	Tetap	
<b>Pasal III</b>		
<b>ATURAN PERALIHAN</b>		
<b>Pasal I</b>		
<b>Pasal II</b>		
<b>Pasal III</b>		

<p>Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. *****)</p>	<p>Dihapuskan</p>	<p>Karena pada tanggal 13 Agustus 2003 telah disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi oleh Presiden dan tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p>
<b>ATURAN TAMBAHAN</b>		
<b>Pasal I</b>		
<p>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. *****)</p>	<p>Materi dan Status Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan tetap berlaku sesuai dengan Keputusan TAP MPR Nomor 1/MPR/2003.</p>	<p>Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat telah melakukan pengujian dan menetapkan status materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dinyatakan masih berlaku atau dicabut dalam Keputusan TAP MPR Nomor 1/MPR/2003.</p>
<b>Pasal II</b>		
<p>Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. *****)</p>	<p>Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk menyusun buku kajian komprehensif yang berisi penjabaran makna dan tujuan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 setelah ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar</p>	<p>Mengingat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pihak yang memahami dengan jelas latar belakang terbentuknya suatu pasal</p>

	ini.	beserta maknanya. Hal ini menimbulkan pula wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dapat menafsirkannya, yang kemudian akan dituangkan dalam suatu buku kajian komprehensif.
	<p style="text-align: center;"><b>Pasal III</b></p> <p>Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.</p>	Terjadi pergeseran Pasal, yang semula Pasal II menjadi Pasal III, secara substansi tetap.

