



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

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

**UNIVERSITAS TARUMANEGARA**



**BADAN PENGAJIAN MPR RI  
TAHUN 2018**

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

**UNIVERSITAS TARUMANAGARA**

**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 Tarumanegara dan Biro Pengkajian Setjen MPR

**ISBN :**

978-602-5676-20-8

**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 Tarumanegara.

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.

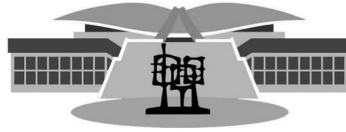
Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf bila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan Buku Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan menjadi sumbangsih bagi bangsa dan negara untuk peningkatan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

**Kepala Biro Pengkajian,**

**ttd**

**Drs. Yana Indrawan, M.Si**





**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 PENKKAJIAN 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 17 Tahun 2014 jo, Nomor 42 Tahun 2014 yang kemudian diubah menjadi Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maupun Peraturan MPR Nomor 1 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 ikhtiar 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**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN MPR RI .....	iii
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI .....	v
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI .....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I    PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	9
D. Metode Penelitian .....	9
BAB II    KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....	11
A. Kajian Teoritis .....	11
1. Teori Demokrasi .....	11
2. Kajian Mengenai Mekanisme Pemilihan Umum Lembaga Perwakilan Rakyat .....	14
a. Sistem Pemilihan Umum Lembaga Perwakilan Rakyat .....	14
b. Asas-Asas dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum .....	20
c. Asas-Asas Penyelenggara Pemilihan Umum .....	21
d. Prinsip <i>Electoral Justice</i> .....	25
e. Model Sistem Pemilihan Umum .....	34
f. Kelemahan dan Kelebihan Model Sistem Pemilihan Umum .....	36
3. Kajian Mengenai Sistem Partai Politik .....	44
a. Sistem Pemerintahan Presidensial .....	44
b. Sistem Multi Partai .....	46
c. Penyederhanaan Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensial yang Multi Partai .....	47
4. Kajian Mengenai Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat .....	51
a. Konsep Perwakilan Rakyat .....	51
b. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat .....	53
c. Hak Dewan Perwakilan Rakyat .....	59

d. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat .....	61
e. Prinsip Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat .....	63
f. Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi .....	64
5. Kajian Mengenai Landasan Pembentukan Majelis Kehormatan Dewan .....	70
a. <i>Forum Privilegiatum</i> .....	70
b. <i>Parliamentary Privileges</i> .....	73
c. Independensi Peradilan .....	74
B. Kajian Praktik Empiris .....	75
1. Kajian Mengenai Pelaksanaan Pemilihan Umum Lembaga Perwakilan Rakyat .....	75
a. Praktik Pemilihan Umum pada Masa Awal Kemerdekaan .....	75
b. Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Masa Konstitusi RIS.....	77
c. Praktik Pemilihan Umum pada Masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950 .....	78
d. Praktik Pemilihan Umum pada Masa Undang-Undang Dasar 1945 Pasca-Dekrit Presiden 5 Juli 1959 .....	80
e. Pemilihan Umum dan Pembentukan DPR/MPR Masa Orde Baru .....	83
f. Pemilihan Umum dan Pembentukan DPR/MPR Era Reformasi .....	86.
2. Kajian Mengenai Penerapan Ambang Batas Plemen .....	94
3. Kajian Mengenai Perkembangan Sistem Partai Politik di Indonesia .....	96
4. Kajian Mengenai Relevansi Mahkamah Kehormatan Dewan ..	102
a. Posisi Mahkamah Kehormatan .....	102
b. Potensi Benturan Kepentingan antar Anggota .....	103
5. Praktik Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Partai Politik di Beberapa Negara.....	105

a.	Penyelenggara Sistem Politik dan Pemerintahan di Brasil .....	105
b.	Praktik Sistem Partai Politik di Brasil .....	107
c.	Praktik Sistem Pemilihan Umum di Brasil .....	109
d.	Penyelenggaraan Sistem Politik dan Pemerintahan di Thailand .....	113
e.	Praktik Sistem Partai Politik dan Pemilihan Umum di Thailand.....	116
BAB III	ANALISIS DAN EVALUASI PASAL TERKAIT DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 .....	121
A.	Analisis dan Evaluasi terhadap Ketentuan Sistem Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat .....	121
B.	Analisis dan Evaluasi terhadap Ketentuan Sistem Partai Politik di Indonesia .....	123
C.	Analisis dan Evaluasi terhadap Ketentuan Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat .....	125
D.	Analisis dan Evaluasi terhadap Ketentuan Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi .....	127
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....	129
A.	Landasan Filosofis .....	129
B.	Landasan Sosiologis .....	135
C.	Landasan Yuridis .....	146
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 .....	150
A.	Sasaran .....	150
B.	Jangkauan dan Arah Pengaturan .....	150
C.	Ruang Lingkup Materi Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	151
BAB VI	PENUTUP .....	155
A.	Simpulan .....	155

B. Saran .....	156
DAFTAR PUSTAKA .....	158
NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 .....	167

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Aristoteles merumuskan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Peraturan yang sebenarnya menurut Aristoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warga negaranya. Maka menurutnya yang memerintah negara bukanlah manusia melainkan “pikiran yang adil”. Penguasa hanyalah pemegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>1</sup>

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Dasar pijakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum tertuang pada Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.<sup>2</sup> Indonesia menerima hukum sebagai ideologi untuk menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan serta kesejahteraan bagi warga negaranya. Konsekuensinya adalah bahwa hukum mengikat setiap tindakan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia, dimasukkannya ketentuan ini ke dalam bagian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat negara, bahwa negara Indonesia adalah dan harus merupakan Negara Hukum dan menempatkan Pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya.

Penjelasan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machsstaat*).<sup>3</sup> Jadi jelas bahwa cita-cita Negara Hukum (*rule of law*) yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukanlah sekedar negara yang berlandaskan sembarang hukum. Hukum yang didambakan bukanlah hukum yang ditetapkan semata-mata atas dasar kekuasaan, yang dapat menuju atau mencerminkan kekuasaan mutlak atau otoriter.

---

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke-5, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1988, hlm. 153.

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Hukum yang demikian bukanlah hukum yang adil (*just law*), yang didasarkan pada keadilan bagi rakyat.

Indonesia, sebagai negara berkedaulatan rakyat, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) juga menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi.

Demokrasi pada awal perkembangannya, dikenal sebagai demokrasi klasik atau demokrasi konstitusional. A.V. Dicey menggambarkan demokrasi konstitusional abad ke-19 sebagai negara demokrasi berdasarkan hukum (*rule of law*), yaitu pembatasan kekuasaan pemerintahan dalam hal-hal berikut:<sup>4</sup>

1. Supremasi aturan hukum (*supremacy of the law*);
2. Kedudukan sama di depan hukum (*equality before the law*);
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan Putusan Pengadilan.

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam Pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat. Kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arahan yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.<sup>5</sup> Sebagai negara dengan jumlah populasi masyarakat yang besar, wajar bagi Indonesia untuk menganut *indirect democracy*, dimana rakyat diwakilkan oleh lembaga perwakilan dalam menjalankan kedaulatannya.

Adanya lembaga perwakilan rakyat dalam sebuah negara demokrasi bukanlah untuk mengurangi kewenangan dari eksekutif tetapi dipandang sebagai upaya untuk lebih

---

<sup>4</sup> A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, 1971, hlm. 23.

<sup>5</sup> Jimly Assididqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM)*, cetakan ke-1, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 293-294.

terjaminnya kepentingan rakyat dalam seluruh kebijakan pemerintah termasuk pemerintah daerah.<sup>6</sup>

Terbentuknya majelis (dewan perwakilan) juga merupakan bentuk sejati dari penyerahan hak dan kekuasaan manusia untuk memerintah dirinya sendiri dalam sebuah komunitas bersama (politik). Namun demikian, majelis pun harus dikenakan syarat yaitu ia harus menyerahkan hak kekuasaannya pada manusia-manusia yang telah memandatkannya, apabila terjadi perusakan moral majelis. Kekekuasaan majelis bersifat absolut karena keterikatan (perjanjian) sosial yang dibangun didasarkan atas penyerahan hak yang dominan dari manusia-manusia kepada majelis dan bukan sebaliknya. Karenanya, majelis (dan juga penguasa politik yang dimandatkan oleh perjanjian) dapat menggunakan segala cara, termasuk kekerasan untuk menjaga ketenteraman dan ketertiban. Penguasa harus menjadi “*leviathan*” (binatang buas).<sup>7</sup>

Kekuasaan politik yang diwakilkan rakyat kepada *supreme of power* (masyarakat) adalah berdasarkan kepada kepercayaan (*trust*), basis utamanya adalah kepercayaan rakyat terhadap penguasa untuk melindungi rakyat. Kemungkinan munculnya absolutisme akan dapat dihindari apabila “masyarakat” dan konstitusi membuat batasan kewenangan yang dimiliki oleh penguasaan politik, karena pada hakekatnya kekuasaan adalah suatu perjanjian sosial.<sup>8</sup>

Kekuasaan legislatif (lembangnya para legislator) harus senantiasa berada ditangan rakyat secara keseluruhan. Legislatif terbentuk atas dasar dua prinsip, yaitu moral dan semangat kolektif. Lembaga perwakilan ini menjadi satu-satunya yang paling handal dalam mewakili aspirasi kepentingan politik rakyat bukannya eksekutif. Eksekutif hanyalah sekedar pegawai-pegawai biasa saja yang melayani kepentingan rakyat.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Jakarta: BEE Media Indonesia, hlm. 314.

<sup>7</sup> Graham Alan John Rogers, *Leviathan-Contemporary Responses to the Political Theory of Thomas Hobbes*, Bristol: Thoemmes Press, 1995, hlm. 255-268.

<sup>8</sup> Jerome Huyler, *Locke in America: The Moral Philosophy of the Founding Era*, Lawrence: University Press of Kansas, hlm. 302-310.

<sup>9</sup> David Lay Williams, *Rousseau's 'Social Contract': An Introduction*, Cambridge University Press, hlm. 119-124.



Pemilihan umum merupakan suatu Hak Asasi Manusia dari setiap warga negara yang sangat prinsipil. Maka dari itu, dalam pelaksanaan Hak Asasi Manusia itu merupakan suatu keharusan bagi Pemerintah untuk melaksanakan Pemilihan Umum. Sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang akan berdaulat, dan semua harus dikembalikan pada rakyat untuk menentukannya. Dapat terjadi pelanggaran pada Hak Asasi Manusia, apabila pemerintah di suatu negara tidak mengadakan pemilihan umum tanpa persetujuan dari para wakil rakyat. Hal ini dapat menimbulkan keraguan apabila suatu Pemerintah menyatakan dirinya sebagai Pemerintah dari rakyat, padahal pembentukannya tidak didasari pada hasil pemilu, dengan kata lain apabila suatu Pemerintah menyatakan dirinya sebagai Pemerintah dari rakyat, maka hal itu harus sesuai dengan Pemilu.<sup>10</sup>

Pemilihan umum harus secara efektif menentukan siapa-siapa yang memimpin Negara dan arah kebijakan apa yang mereka ambil, serta bahwa dalam demokrasi, pendapat umum (*dieöffentliche Meinung*) memainkan peranan penting.

Kedudukan konstitusional Pemilu dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Pemilihan umum (Pemilu) yang diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri serta dilaksanakan setiap lima Tahun sekali itu merupakan wujud sirkulasi pemberian mandat baru oleh rakyat kepada wakil-wakilnya di lembaga Legislatif dan kepada Presiden dan Wakil Presiden sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat.

Pemilihan umum telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu pada Pasal 22E sebagai berikut:

- (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.

---

<sup>10</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: CV. Sinar Bakti, 1988, hlm. 328.

- (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.

Secara garis besar, sistem pemilu hanya terkait dua hal, yaitu mengenai mekanisme pemilihannya (*electoral process*) dan mengenai sistem/metode pemilihannya (*electoral laws*)<sup>11</sup>, dan dari kedua hal tersebut dikaitkan dengan uraian-uraian yang diberikan oleh Afan Gaffar, Muhammad Asfar maupun Arend Lijphart itu, kita dapat mengetahui bahwa tidak semua hal tentang pemilu merupakan unsur atau bagian dari kajian sistem pemilu, hanya beberapa hal yang menjadi kajian dari sistem pemilu dikaitkan dengan *electoral laws* dan *electoral process*, diantaranya adalah: *electoral formula*, *district magnitude*, *electoral threshold*, struktur pemilihan (kertas suara), *Malapportionment*, *Gerrymandering*, *Apparentement*, Ukuran Badan Perwakilan Rakyat, dan *Interparty Electoral Links*.

Sistem Kepartaian Indonesia menganut sistem multi partai. Aturan ini tersirat dalam pasal 6A (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Frasa gabungan partai politik mengisyaratkan paling tidak ada dua partai atau lebih yang bergabung untuk mengusung seorang calon pasangan presiden dan wakil presiden dan bersaing dengan calon lain yang diusulkan partai-partai lain. Ini artinya sistem kepartaian di Indonesia harus diikuti oleh minimal 3 partai politik atau lebih.

Sebagai negara demokrasi, Indonesia dapat dikatakan negara demokrasi yang sehat dengan adanya 10 partai politik yang ikut bertanding dalam Pemilu 2014. Namun dengan terlalu banyaknya partai politik pun dapat menyebabkan tidak stabilnya politik yang disebabkan benturan kepentingan masing-masing. Hal ini harus diatasi dengan

---

<sup>11</sup> Tentang *electoral laws* dan *electoral process*, dalam Afan Gaffar, "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis", Majalah Unisia Edisi No. 6 Tahun X Triwulan III, hlm. 14

pengaturan sistem kepartaian yang ketat. Selain dari penerapan syarat yang lebih ketat, penyederhanaan sistem multipartai bisa juga dilakukan dengan penetapan ambang batas (*threshold*), yaitu dengan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*.

Secara etimologis, *electoral threshold* berasal dari bahasa Inggris, yaitu *electoral* yang artinya pemilihan umum, dan *threshold* yang artinya ambang batas. Sehingga, bila kita jabarkan lebih jauh, *electoral threshold* merupakan batas perolehan minimum suara yang didapatkan partai politik untuk dapat mengikuti pemilu selanjutnya. Singkatnya, menurut Anas Urbaningrum, *Electoral threshold* adalah ‘*threshold*/ambang batas untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya.<sup>12</sup> Di Indonesia sendiri, *electoral threshold* digunakan pada pemilu tahun 1999 dan 2004. Pada pemilu 2004, diatur mengenai *electoral threshold*, yakni:

1. Memperoleh minimal 3% jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Memperoleh minimal 4% jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi / Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota.<sup>13</sup>

*Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen adalah ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat. Tujuannya adalah untuk mengurangi jumlah partai yang terlibat dalam proses pemerintahan. Karena jumlah partai yang terlalu banyak di dalam parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat dapat menyebabkan perpecahan di dalam tubuh parlemen itu sendiri.

Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dijelaskan bahwa Bilangan Pembagi Pemilihan bagi kursi Dewan Perwakilan Rakyat, yang selanjutnya disebut BPP Dewan Perwakilan Rakyat, adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ambang batas perolehan suara 2,5% (dua koma lima perseratus)

---

<sup>12</sup> Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, Sleman: Deepublish, 2016, hlm. 209.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

dari suara sah secara nasional di satu daerah pemilihan dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu.

Sehingga dapat diartikan, bahwa partai yang bisa menduduki kursi di parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat) adalah partai yang memiliki suara sah sebesar 2,5 % dalam pemilihan nasional, di masing-masing daerah pemilihan. Dengan begini partai politik memiliki 2 pilihan, yang pertama, bergabung dengan partai dengan cara koalisi, atau yang kedua, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pasal 203, Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat di masing-masing daerah pemilihan.

*Threshold* awalnya dipergunakan dalam hal melihat tingkat kompetisi partai untuk menduduki kursi di daerah pemilihan dalam sistem pemilu proporsional. Konsep ini mengaitkan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dan formula perolehan kursi partai dengan metode kuota. Hubungan matematika berlaku dalam konsep ini, semakin besar besaran daerah pemilihan, maka semakin kecil persentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi, sebaliknya semakin kecil besaran daerah pemilihan, maka semakin besar persentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi.

Dari hubungan itu, Rae, Loosemore dan Hanby (1967) menyimpulkan, untuk mendapatkan kursi pertama, partai harus menembus upper threshold; sedang untuk mendapatkan kursi sisa, partai harus menembus lower threshold. Jika “T” adalah threshold, lalu “m” adalah besaran daerah pemilihan, maka  $T_{Upper} = 100\% : (1+m)$ , sedang  $T_{Lower} = 100\% : 2m$ .<sup>14</sup>

Dengan adanya *threshold* ini diharapkan dapat menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Partai politik merupakan indikasi dari negara demokrasi yang sehat, namun, menjamurnya partai politik yang terlalu banyak pun menyebabkan munculnya benturan kepentingan antara partai politik, sehingga pertumbuhan partai politik harus dijaga dengan sistem kepartaian dan ambang batas untuk ikut dalam pemilihan legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden.

---

<sup>14</sup> Shaun Bowler dan Bernard Grofman, *Election in Australia, Ireland and Malta Under the Single Transferable Vote*, USA: The University of Michigan Press, 2000, hlm. 31.

Selain berbicara mengenai mekanisme pemilihannya, hal yang menjadi perhatian adalah bagaimana mekanisme Partisipasi masyarakatpun perlu diamankan dalam konstitusi bahwa masyarakat berhak untuk berperan aktif untuk memberikan masukan baik itu dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pertanggungjawaban dewan perwakilan kepada rakyat sebagai manifestasi kepentingan rakyat pun masih kabur sehingga sulit bagi rakyat untuk memintakan pertanggungjawaban kepada dewan perwakilan atas kinerja kerjanya sehingga diperlukan suatu lembaga yang menjadi sarana pengawasan bagi masyarakat apabila ada pelanggaran dan aspirasi yang tidak didengar.

Maka berdasarkan uraian diatas, Majelis Permusyawaratan Rakyat berinisiatif untuk menyusun Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatur mekanisme pemilu yang baik; penyederhanaan sistem multipartai; mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses legislasi; dan pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat kepada rakyat; serta pengaturan mengenai pembentukan Dewan Kehormatan sebagai lembaga khusus yang mengawasi Dewan Perwakilan Rakyat..

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, identifikasi masalah yang akan diuraikan dalam naskah akademik ini sebagai berikut:

1. Permasalahan konstitusional apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut diatasi?
2. Mengapa perlu Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan perlakuan negara dalam penyelesaian masalah tersebut?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis serta yuridis dalam pembentukan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
4. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

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

Sesuai dengan Identifikasi Masalah pada poin B, dapat diketahui mengenai tujuan dari pembentukan Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan konstitusional apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi;
2. Merumuskan perlunya Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar pemecahan masalah tersebut;
3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis serta yuridis dalam pembentukan Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara itu, kegunaan dari pembentukan Naskah Akademik ini berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **D. Metode Penelitian**

Pada dasarnya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 didasarkan pada hasil penelitian atau pengkajian hukum dan penelitian lainnya yang menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan-perundang-undangan, putusan pengadilan, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara dan diskusi (*focus group discussion*).

Selain itu, metode lain yang digunakan adalah melakukan perbandingan hukum dengan negara lain. Zweigert dan Kotz (1987: 4-5) memberi penjelasan tentang perbandingan makro itu sebagai berikut:

*Comparative lawyers compare the legal systems of different nations. This can be done on a large scale or on a smaller scale. To compare the spirit and style of different legal systems, the methods of thought and procedures they use, is sometimes called macro-comparision. Here instead of concentrating on individual concrete problems and their solutions, research is done into methods of handling legal materials, procedures for resolving and deciding disputes, or the roles of those engaged in the law.*

Sumber hukum materiil masalah Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini mengacu pada inventarisasi, permasalahan, kemudian diupayakan untuk menarik asas-asas hukum dan rumusan norma yang akan dijadikan acuan penyusunan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan inventarisasi dan pengolahan data dilakukan sebagai berikut:

1. Penulisan kepustakaan, dengan mengkaji berbagai perundang-undangan yang sudah ada dan berlaku di Indonesia yang berkaitan dengan permasalahan terkait;
2. Mengkaji bahan-bahan seminar, makalah, kertas kerja, putusan pengadilan terkait;
3. Mengkaji, mengimplementasi dan kendala dalam prakteknya, serta peraturan perundang-undang yang terkait; dan
4. Hasil diskusi atau informasi sesama anggota lain.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Teori Demokrasi

Demokrasi pada awal perkembangannya, dikenal sebagai demokrasi klasik atau demokrasi konstitusional. A.V. Dicey menggambarkan demokrasi konstitusional abad ke-19 sebagai negara demokrasi berdasarkan hukum (*rule of law*), yaitu pembatasan kekuasaan pemerintahan dalam hal-hal berikut:<sup>15</sup>

- a. Supremasi aturan hukum (*supremacy of the law*);
- b. Kedudukan sama di depan hukum (*equality before the law*);
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan putusan pengadilan.

Secara prinsipil, demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang mengizinkan rakyatnya untuk mengambil bagian penting dalam proses pemerintahan. Pemilihan bentuk “demokrasi” dalam pemerintahan Yunani Kuno merupakan upaya untuk menghindari tirani maupun anarki. Akan tetapi, bukan berarti pemilihan bentuk demokrasi ini merupakan satu-satunya jalan terbaik untuk menghindari upaya penyelewengan kekuasaan para penguasa. Dalam artian, demokrasi memiliki kelemahan namun juga ada kelebihanannya.

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi memiliki keunggulan dalam 10 hal, yaitu:

- a. menghindari tirani;
- b. menjamin hak asasi;
- c. menjamin kebebasan umum;
- d. menentukan nasib sendiri;
- e. otonomi moral;
- f. menjamin perkembangan manusia;
- g. menjaga kepentingan pribadi yang utama;
- h. persamaan politik;

---

<sup>15</sup> A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, 1971, hlm. 23.



- i. menjaga perdamaian; dan
- j. mendorong kemakmuran.

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam Pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arahan yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya. Keempat ciri itulah yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat; diselenggarakan untuk rakyat, oleh rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara.<sup>16</sup>

Menurut Harbermas, demokrasi harus memiliki dimensi deliberatif.<sup>17</sup> Proses deliberasi terjadi apabila suatu kebijakan publik yang akan disahkan harus dimurnikan terlebih dahulu melalui diskusi publik. Dengan demikian demokrasi deliberatif ingin membuka ruang yang lebih lebar bagi partisipasi warga negara. Ini merupakan upaya semakin mendekat menuju cita-cita demokrasi itu sendiri, yakni pemerintahan oleh yang diperintah. Bagi Harbermas, kedaulatan rakyat janganlah dibayangkan absolut sehingga rakyat menentukan segalanya. Kedaulatan rakyat itu cukuplah dibayangkan sebagai kontrol atas pemerintah melalui ruang publik. Dengan demikian, demokrasi deliberatif tidak memberikan tawaran bentuk demokrasi langsung, tetapi demokrasi perwakilan yang diperkuat dengan vitalisasi ruang publik. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat baru terwujud jika negara yang terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif tersambung secara diskursif dengan proses pembentukan opini dalam ruang publik.

---

<sup>16</sup> Jimly Assiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2005, hlm. 293-294.

<sup>17</sup> Juergen Habermas, *Between Facts and Norms*, Cambridge: Polity Press, 1966, hlm. 36.

Hadirnya konsep demokrasi deliberatif merupakan respons atas demokrasi prosedural dan demokrasi agregatif, yang tidak sungguh-sungguh mencerminkan kedaulatan rakyat. Demokrasi prosedural yang digagas Schumpeter (1950) mengartikan demokrasi sebagai persaingan partai politik dan atau para calon pemimpin dalam meyakinkan rakyat agar memilih mereka untuk menduduki jabatan-jabatan pemerintahan.<sup>18</sup> Terdapat dua unsur penting dalam pengertian ini: Pertama, adanya kontestasi antarpolisi dan atau antarcalon; Kedua, partisipasi warga negara dalam menilai dan memberikan keputusan dalam kontestasi tersebut. Dengan demikian, demokrasi terbatas pada partisipasi warga negara dalam memilih wakil rakyat maupun kepala pemerintahan melalui Pemilu.

Pemikiran Schumpeter tersebut kemudian mendapatkan kritik, karena demokrasi bukan hanya berpartisipasi dalam Pemilu, tetapi juga ikut serta dalam menentukan kebijakan publik, yang diformat dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya. Pandangan ini meyakini prinsip self-governmentship, yakni rakyatlah yang paling tahu tentang apa yang terbaik buat dirinya. Itulah sebabnya semua kebijakan publik harus berasal dari pandangan warga negara. Karena warga negara begitu banyak jumlahnya, maka yang menjadi preferensi adalah pandangan sebagian besar warga negara, atau mayoritas pemilih. Inilah yang kemudian disebut dengan konsep demokrasi agregatif.

Sementara itu, Lijphart (1999) membagi demokrasi ke dalam dua model:<sup>19</sup> demokrasi mayoritarian (*majoritarian democracy*) dan demokrasi konsensus (*consensus democracy*). Demokrasi mayoritarian dan demokrasi konsensus tidaklah berbeda dalam menerima pandangan bahwa kekuasaan mayoritas (*majority role*) lebih baik daripada kekuasaan minoritas (*minority role*). Namun demikian, demokrasi konsensus menerima kekuasaan mayoritas hanya sebagai prasyarat minimum. Dalam pengambilan keputusan, demokrasi konsensus berusaha memaksimalkan ukuran mayoritas, yaitu institusi dan aturan utamanya diarahkan pada partisipasi yang luas dalam pemerintahan dan persetujuan yang luas dalam kebijakan yang harus dikejar oleh pemerintah.

---

<sup>18</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper, 1950, hlm. 269-283.

<sup>19</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms, and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1999, hlm. 13.

Konsep demokrasi konsensus tersebut hampir sama dengan konsep demokrasi partisipatoris. Di sini demokrasi menganggap demokrasi prosedural berkadar tipis, demokrasi agregatif tidak mencerminkan self-government, dan demokrasi deliberatif belum melibatkan semua warga negara. Oleh karena itu, demokrasi mestinya menjadikan warga negara berinteraksi secara langsung dalam pembahasan perumusan kebijakan guna mengatasi masalah yang mereka hadapi. Kata kunci dari demokrasi partisipatoris adalah keterlibatan semua warga negara atas pembuatan kebijakan.

Dengan perspektif teoritis seperti itu, idealisasi demokrasi Pancasila adalah model demokrasi konsensus dan demokrasi partisipatoris. Indonesia adalah negara dengan masyarakat plural yang memiliki kecenderungan sistem multi partai yang kuat. Dalam kondisi seperti itu, model demokrasi mayoritarian sulit dibumikan, bahkan akan menimbulkan banyak masalah dalam proses *nation building*. Demokrasi mayoritarian cenderung mendiskriminasikan kekuatan-kekuatan minoritas sehingga menyulitkan penemuan kehendak bersama dan persatuan nasional dari masyarakat plural. Oleh karena itu, pilihan pada demokrasi konsensus dan demokrasi partisipatoris merupakan pilihan yang bisa membawa banyak kemaslahatan bagi bangsa Indonesia.

Pengalaman banyak negara menunjukkan, praktik demokrasi tidak selalu berjalan linier sesuai kualitasnya. Demokrasi prosedural tetap menjadi dasar bagi berlangsungnya demokrasi tingkat berikutnya. Demokrasi prosedural memang merupakan demokrasi minimal, akan tetapi jika tingkat minimal ini tidak terjadi, maka mustahil demokrasi bisa berkembang lebih lanjut. Itulah sebabnya, Pemilu menjadi pangkal bagi perkembangan demokrasi. Artinya, jika Pemilu tidak terlaksana, maka tidak ada harapan bagi bertumbuhnya demokrasi. Pemilu adalah prasyarat bagi tumbuhnya demokrasi.

## **2. Kajian Mengenai Mekanisme Pemilihan Umum Lembaga Perwakilan Rakyat**

### **a. Sistem Pemilihan Umum Lembaga Perwakilan Rakyat**

Sistem pemilihan adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara memilih para wakilnya. Dalam suatu lembaga perwakilan rakyat, seperti lembaga legislatif atau DPR/DPRD, sistem pemilihan ini bisa berupa seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu kursi di lembaga legislatif atau parlemen. Namun, ketika pemilihan itu terjadi pada seorang kepala pemerintahan sebagai

representasi tunggal seperti Presiden, Gubernur, Bupati dan sebagainya (DPD termasuk di dalamnya), sistem pemilihan itu bisa berwujud seperangkat metode untuk menentukan seorang pemenang berdasarkan jumlah suara yang diperolehnya. Dalam bahasa yang sederhana, sistem pemilihan ini pada dasarnya berkaitan dengan cara pemberian suara, penghitungan suara, dan pembagian kursi.<sup>20</sup>

Andrew Reynolds dalam seminar dan lokakarya bertema “*Toward Structural Reforms on Democratization in Indonesia: Problem and Prospects*” di Jakarta, 11-14 Agustus 1998, memberikan pengertian bahwa sistem pemilu adalah sarana rakyat yang merupakan institusi yang digunakan untuk menyeleksi para pengambil keputusan ketika masyarakat telah menjadi terlalu besar bagi setiap warga negara untuk ikut terlibat dalam setiap pengambilan keputusan yang mempengaruhi komunitas. Sistem pemilihan umum adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat.<sup>21</sup>

Benjuino Theodore juga memberikan pengertian tentang sistem pemilu. Ia berpendapat bahwa sistem pemilihan umum adalah rangkaian aturan yang menurutnya :

1. pemilih mengekspresikan preferensi politik mereka, dan
2. Suara dari para pemilih diterjemahkan menjadi kursi.

Definisi ini mengisyaratkan bahwa sistem pemilu mengandung elemen-elemen struktur kertas suara dan cara pemberian suara, besar distrik, serta penerjemahan suara menjadi kursi. Dengan demikian hal-hal seperti administrasi pemilihan umum dan hak pilih, walaupun penting, berada di luar lingkup pembahasan sistem pemilihan umum.<sup>22</sup>

Sistem pemilihan merupakan sesuatu yang sangat penting dalam kehidupan sebuah negara mengingat sistem pemilu mempunyai akibat yang sangat luas dalam

---

<sup>20</sup> Muhammad Asfar (ed), *Model-Model Sistem Pemilihan Di Indonesia*, Surabaya: Pusat Studi Demokrasi dan HAM dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002, hlm. 9-10.

<sup>21</sup> Ikrar Nusa Bhakti (et.al.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, Bandung: Mizan, 2001, hlm. 102.

<sup>22</sup> Benjuino Theodore, *Sistem Pemilihan Umum: Sebuah Perkenalan, dalam Pemilu Indonesia Online*, 2003.

menentukan bentuk pemerintahan, sistem kepartaian, sistem politik dan lain sebagainya. Berkaitan dengan sistem pemilihan ini, Afan Gaffar memberikan pendapatnya mengenai beberapa hal yang sangat perlu mendapat perhatian dalam sistem pemilihan.<sup>23</sup>

Pertama adalah apa yang disebut sebagai “*electoral formula*”, yaitu apakah akan menggunakan sistem pluralitas (distrik), ataukah sistem proportional representation dengan berbagai macam variasinya. *Electoral formula* menentukan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai atau peserta yang bersaing.

Kedua adalah menyangkut “*district magnitude*”, yaitu jumlah wakil rakyat yang dipilih dalam sebuah daerah pemilihan atau distrik. Besar sebuah distrik dapat berbeda satu sama lain karena jumlah perbedaan penduduk. Besaran kursi yang diperebutkan bagi sebuah distrik (*district magnitude*) merupakan sesuatu yang sangat penting dikarenakan akan menentukan nasib partai-partai politik di kemudian hari. Semakin besar *magnitude* sebuah distrik, akan semakin besar kesempatan partai kecil untuk memperoleh kursi, sebaliknya kalau *district magnitude*-nya kecil, maka partai yang memperoleh suara relatif sedikit dari total suara, tidak akan memiliki peluang untuk memperoleh kursi. Ketiga adalah menyangkut apa yang disebut sebagai “*electoral threshold*”, yaitu jumlah minimum suara yang harus diperoleh oleh seseorang atau sebuah partai untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan.

Selain ketiga hal di atas, Muhamad Asfar juga menambahkan beberapa hal lain yang juga perlu untuk mendapatkan perhatian berkaitan dengan sistem pemilu ini.<sup>24</sup> Hal-hal lain itu adalah:

1. Struktur pemilihan, yaitu apakah seseorang pemilih dapat memilih lebih dari satu partai politik atau kandidat dalam suatu pemilihan umum yang sama atau tidak;
2. *Malapportionment*, yaitu suatu bentuk disproporsionalitas dalam suatu sistem pemilihan, yang bisa berupa *overrepresentative* atau *underrepresentative*;
3. *Gerrymandering*, yaitu suatu mekanisme untuk menentukan batas-batas distrik, yang dalam prosesnya biasanya sering terjadi para partisan *gerrymandering* memanipulasi batas-batas distrik untuk keuntungan partai politik yang disukainya;

---

<sup>23</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Cetakan II*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000, hlm. 25-26.

<sup>24</sup> Muhammad Asfar (ed), *Op. Cit.*, hlm. 13-14.

4. *Apparentement*, yaitu suatu hubungan formal dari daftar partai yang diijinkan di dalam suatu sistem daftar, yang umumnya berlaku pada negara yang mendapatkan formula pemilihan perwakilan berimbang, seperti seseorang hanya boleh memilih satu partai, dua partai atau sebanyak yang disukainya;
5. Ukuran Badan Perwakilan Rakyat, yaitu jumlah atau kuota kursi yang diperebutkan atau tersedia dalam suatu daerah pemilihan;
6. Hal lain atau dimensi lain yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemilu, seperti yang berkaitan dengan hak pilih (siapa yang mempunyai hak pilih), persyaratan pendaftaran (didaftar atau mendaftarkan diri, dan apa syaratnya), akses terhadap tempat pemungutan suara (apakah sulit atau mudah), prosedur nominasi (apakah dilakukan secara internal partai atau melibatkan pemilih), dan sebagainya.

Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan oleh Arend Lijphart yang pada prinsipnya menyatakan bahwa ada tujuh variabel atau atribut yang terkait dengan sistem pemilihan, yaitu : *electoral formula, district magnitude, electoral threshold, the total membership of the body to be elected, the influence of presidential elections on legislative elections, malapportionment, dan interparty electoral links*.<sup>25</sup>

Secara garis besar, sistem pemilu hanya terkait dua hal, yaitu mengenai mekanisme pemilihannya (*electoral process*) dan mengenai sistem/metode pemilihannya (*electoral laws*)<sup>26</sup>, dan dari kedua hal tersebut dikaitkan dengan uraian-uraian yang diberikan oleh Afan Gaffar, Muhammad Asfar maupun Arend Lijphart itu, kita dapat mengetahui bahwa tidak semua hal tentang pemilu merupakan unsur atau bagian dari kajian sistem pemilu, hanya beberapa hal yang menjadi kajian dari sistem pemilu dikaitkan dengan *electoral laws* dan *electoral process*, diantaranya adalah : *electoral formula, district magnitude, electoral threshold*, struktur pemilihan (kertas suara), *Malapportionment, Gerrymandering, Apparentement*, Ukuran Badan Perwakilan Rakyat, dan *Interparty Electoral Links*.

---

<sup>25</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, USA: Yale University Press, 1999, hlm. 144-146

<sup>26</sup> Tentang *electoral laws* dan *electoral process*, lihat Gaffar, Afan. (1989). "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis", dalam Majalah Unisia Edisi No. 6 Th. X Triwulan III, hlm. 14.

Di balik semua upaya yang dilakukan oleh pemerintah dengan berusaha mengefisienkan tataran birokrasi yang ada, termasuk dengan mengadopsi konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) tetap belum sepenuhnya dapat memberi jaminan akan terlaksananya suatu tata kelola pemerintahan yang baik. Bahkan masih banyak ditemukan berbagai praktik penyelenggaraan pemerintahan yang menyimpang (*bad governance*) seperti; masih terjadi berbagai tindakan atau perbuatan korupsi, masih maraknya pungutan liar mudah terkena suap, penggelembungan anggaran belanja, dan sebagainya.

Penerapan konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) tanpa disertai dengan upaya peningkatan kapasitas dan kapabilitas aparatur penyelenggara pemerintahan tentunya tidak akan banyak mengubah wajah penyelenggaraan pemerintahan kita. Dalam arti bahwa harapan masyarakat akan terlaksananya peran dan fungsi serta tugas pemerintahan secara optimal tetap akan jauh dari apa yang seharusnya dilakukan sehingga dapat memenuhi aspirasi dan kepentingan serta kebutuhan warga masyarakat.<sup>27</sup>

Secara teoritis, dalam hal tata cara pengisian jabatan yang baik telah dikemukakan oleh Logemann yang berpendapat bahwa bagian yang terbesar dari Hukum Negara (*Staatsrecht*) adalah peraturan-peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana akan terbentuknya organisasi negara itu. Peraturan-peraturan hukum itu menangani:

2. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya
3. Penunjukan para pejabat.
4. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas, yang terikat pada jabatan.
5. Wibawa, wewenang-wewenang hukum, yang terikat pada jabatan.
6. Lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas mana tugas dan jabatan itu meliputi.
7. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain.
8. Peralihan jabatan.

---

<sup>27</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar, 2013

## 9. Hubungan antara jabatan dan pejabat.<sup>28</sup>

Logemann menunjukkan pentingnya perhubungan antara negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan, oleh karena itu teorinya disebut Teori Jabatan.<sup>29</sup> Sedangkan pengertian jabatan dirumuskan dalam frasa jabatan negeri, yang diartikan sebagai jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.

Pengisian jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.<sup>30</sup>

Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi (Bagir Manan, 1999:1). Negara berisi berbagai jabatan, ataupun lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Dengan perkataan lain, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werk zaamhaden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (Utrecht, E, 1988:200). Jabatan itu bersifat tetap, sementara penanggung jawab atau pejabat (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti. F.C.M.A Michiels, mengatakan bahwa: "*het ambt blijft, de ambtsdragers wissilen als gevolg van verkiezingen of benoeming*" (jabatan itu tetap, para pejabat berganti-ganti sebagai akibat dari pemilihan atau pengangkatan). Sebagai contoh, jabatan Presiden dan Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, dan lain-lain relatif bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pejabatnya berganti-ganti (Ridwan HR, 2013:71).

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara (Sri Soemantri,2006:174). Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya. Pengisian jabatan tidak hanya dilakukan sekali namun

---

<sup>28</sup> Logemann, *Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden, 1948, hlm. 144.

<sup>29</sup> Pudja Pramana KA, *Ilmu Negara*, hlm. 285.

<sup>30</sup> C. S. T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, 2005, hlm. 222.



dilaksanakan secara reguler setiap periode tertentu untuk memilih pejabat pemimpin daerah guna menunjang berjalannya fungsi negara. Tanpa mekanisme pengisian yang jelas, pengisian pemangku jabatan sebagai pelaksana jabatan tidak dapat berjalan. Dalam konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia selanjutnya disebut (NKRI) yang menerapkan desentralisasi, pengisian jabatan merupakan bentuk pengisian pejabat negara agar pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah sebagai bagian dari pemerintahan pusat dapat terlaksana.

Pejabat atau organ dalam birokrasi pemerintah sangat terkait dengan rekrutmen menurut Miftah Thoha dibagi menjadi dua jenis, yaitu: Pertama, rekrutmen jabatan negara adalah berasal dari kekuatan politik melalui pemilihan umum maupun pengangkatan oleh pejabat politik yang dipilih rakyat. Kedua, Rekrutmen pejabat birokrasi adalah berasal dari pejabat pegawai negeri yang memenuhi persyaratan pemerintah diangkat oleh pejabat yang berhak mengangkatnya (Ni'matul Huda,2005:8).

#### **b. Asas-Asas dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum**

Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima Tahun sekali.” Ketentuan itu menegaskan bahwa pelaksanaan Pemilu memiliki enam asas yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, atau biasa disingkat dengan *luber dan jurdil*. Asas langsung, umum, bebas, dan rahasia diterapkan pada saat pemberian suara atau pemungutan suara, sedangkan asas jujur, dan adil diterapkan pada penghitungan suara.

Asas-asas pemilihan umum tersebut memiliki makna:

- a. asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
- b. asas umum, semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
- c. asas bebas, setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap

warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya. d. asas rahasia, pemilih yang memberikan suaranya dalam pemilihan umum telah dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

- d. asas jujur, setiap penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan Pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- e. asas adil, setiap pemilih dan peserta Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

### **c. Asas-Asas Penyelenggara Pemilihan Umum**

Penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berpedoman pada asas-asas penyelenggara Pemilu, yaitu:

- a. mandiri;
- b. jujur;
- c. adil;
- d. kepastian hukum;
- e. tertib;
- f. kepentingan umum;
- g. keterbukaan;
- h. proporsionalitas;
- i. profesionalitas;
- j. akuntabilitas;
- k. efisiensi; dan
- l. efektivitas.

Dalam melaksanakan asas mandiri dan adil, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:

- a. bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai politik tertentu, calon, peserta Pemilu, dan media massa tertentu;

- b. memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calon pemilih, dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu;
- c. menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain;
- d. tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu;
- e. tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan pemilih;
- f. tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu;
- g. tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain;
- h. memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secermat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya;
- i. menjamin kesempatan yang sama kepada setiap peserta Pemilu yang dituduh untuk menyampaikan pendapat tentang kasus yang dihadapinya atau keputusan yang dikenakannya;
- j. mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil;
- k. tidak menerima hadiah dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu.

Dalam melaksanakan asas jujur, keterbukaan, dan akuntabilitas, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:

- a. menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib, dan prosedur yang ditetapkan;
- b. membuka akses publik mengenai informasi dan data yang berkaitan dengan keputusan yang telah diambil sesuai peraturan perundang-undangan;
- c. menata akses publik secara efektif dan masuk akal serta efisien terhadap dokumen dan informasi yang relevan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;

- d. menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja lembaga penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya;
- e. menjelaskan alasan setiap penggunaan kewenangan publik;
- f. memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu; dan
- g. memberikan respon secara arif dan bijaksana terhadap kritik dan pertanyaan publik.

Dalam melaksanakan asas kepastian hukum, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:

- a. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundangundangan;
- b. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan yurisdiksinya;
- c. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundangundangan; dan
- d. menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu sepenuhnya diterapkan secara tidak berpihak dan adil.

Dalam melaksanakan asas tertib, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:

- a. memastikan seluruh informasi yang disampaikan kepada publik berdasarkan data dan/atau fakta;
- b. memastikan informasi yang dikumpulkan, disusun, dan disebarluaskan dengan cara sistematis, jelas, dan akurat;
- c. memberikan informasi mengenai Pemilu kepada public secara lengkap, periodic dan dapat dipertanggungjawabkan; dan
- d. memberitahu kepada publik mengenai bagian tertentu dari informasi yang belum sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan berupa informasi sementara.

Dalam melaksanakan asas kepentingan umum, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:

- a. memberikan informasi dan pendidikan pemilih yang mencerahkan pikiran dan kesadaran pemilih;
- b. memastikan pemilih memahami secara tepat mengenai proses Pemilu;
- c. membuka akses yang luas bagi pemilih dan media untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu;

- d. menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya; dan
- e. memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya.

Dalam melaksanakan asas proporsionalitas, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:

- a. mengumumkan adanya hubungan atau keterkaitan pribadi yang dapat menimbulkan situasi konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas penyelenggara Pemilu;
- b. menjamin tidak adanya penyelenggara Pemilu yang menjadi penentu keputusan yang menyangkut kepentingan sendiri secara langsung maupun tidak langsung; dan
- c. tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.

Dalam melaksanakan asas profesionalitas, efisiensi, dan efektivitas, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:

- a. menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar profesional administrasi penyelenggaraan Pemilu;
- b. bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi profesi administrasi Pemilu;
- c. bertindak hati-hati dalam melakukan perencanaan dan penggunaan anggaran agar tidak berakibat pemborosan dan penyimpangan;
- d. melaksanakan tugas sebagai penyelenggara Pemilu dengan komitmen tinggi;
- e. menggunakan waktu secara efektif sesuai alokasi waktu yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu;
- f. tidak melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi penyelenggara Pemilu; dan
- g. menggunakan keuangan yang bersumber dari APBN dan APBD atau yang diselenggarakan atas tanggung jawab Pemerintah dalam melaksanakan seluruh kegiatan penyelenggaraan Pemilu.

#### **d. Prinsip *Electoral Justice* (Keadilan Pemilihan Umum)**

##### **1) Konsep Keadilan Pemilihan Umum (*Electoral Justice*)**

Sistem keadilan pemilihan umum (pemilu) merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilihan umum yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan pemilihan umum dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.

Setiap tindakan, prosedur, atau keputusan menyangkut proses pemilu yang tidak sesuai dengan undang-undang termasuk dalam kategori ketidakberesan. Mengingat bahwa ketidakberesan dalam proses pemilihan umum dapat menimbulkan sengketa, sistem keadilan pemilihan umum berfungsi untuk mencegah terjadinya ketidakberesan dan menjamin pemilihan umum yang bebas, adil, dan jujur. Oleh karena itu, desain sistem keadilan pemilu yang akurat sangat penting untuk menjamin legitimasi demokrasi dan kredibilitas proses pemilu.

Konsep keadilan pemilu tidak hanya terbatas pada penegakan kerangka hukum, tetapi juga merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam merancang dan menjalankan seluruh proses pemilu. Keadilan pemilu juga merupakan faktor yang memengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses tersebut. Karena sistem keadilan pemilu sangat dipengaruhi kondisi sosial-budaya, konteks sejarah dan politik masing-masing negara, maka sistem dan praktiknya di seluruh dunia berbeda-beda

Meskipun demikian, sistem keadilan pemilihan umum perlu mengikuti sejumlah norma dan nilai tertentu agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi yang tinggi. Norma dan nilai ini dapat bersumber dari budaya dan kerangka hukum yang ada di masing-masing negara ataupun dari instrumen hukum internasional. Sistem keadilan pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas. Apabila sistem dipandang tidak kokoh dan tidak berjalan dengan baik, kredibilitasnya akan berkurang dan dapat mengakibatkan para pemilih mempertanyakan partisipasi mereka dalam proses pemilu, atau bahkan menolak hasil akhir pemilu. Dengan demikian, keadilan pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi elemen kunci dalam menjaga kredibilitas proses pemilihan umum.

## **2) Pentingnya Sistem Keadilan Pemilihan Umum (*Electoral Justice*)**

Meskipun kehadiran sistem keadilan pemilu yang andal tidak dengan sendirinya menjamin pemilihan umum yang bebas, adil, dan jujur, ketiadaan sebuah sistem dapat menyebabkan konflik yang ada semakin memburuk. Apabila pemilu diselenggarakan tanpa kerangka hukum yang komprehensif, tidak berdasarkan konsensus, tidak mengacu sepenuhnya pada prinsip dan nilai demokrasi, tidak diselenggarakan dengan baik, atau apabila tidak ada mekanisme keadilan pemilu khusus yang tersedia, proses pemilu dapat memperburuk friksi yang sudah ada atau bahkan mengakibatkan terjadinya konflik bersenjata atau kekerasan. Sebagai contoh, salah satu kondisi yang mungkin menyebabkan terjadinya tindak kekerasan di Kenya menyusul berlangsungnya pemilu pada bulan Desember 2007 adalah ketiadaan pengadilan yang kredibel dan imparsiial untuk menyelesaikan sengketa pemilihan umum.

Desain sistem keadilan pemilu sangat penting sehingga perlu dikaji ulang secara berkala untuk melihat apakah desain tersebut dapat menjamin pemilu yang berlangsung bebas, adil, dan jujur sesuai dengan ketentuan yang berlaku. International IDEA berpendapat bahwa pembuatan desain sistem keadilan pemilu harus dilakukan secara menyeluruh (*holistic*). Karena menyangkut persoalan yang sifatnya teknis, seringkali diperlukan bimbingan teknis dalam pembuatan desain sistem keadilan pemilu. Penggunaan templat dan model sistem keadilan pemilu tertentu pada konteks politik dan sejarah yang berbeda-beda biasanya tidak tepat. Hasil studi komparatif International IDEA tentang sistem keadilan pemilu menunjukkan bahwa tidak ada sistem yang sempurna atau sistem ‘terbaik’; studi ini dapat membantu menilai kelebihan dan kelemahan masing-masing sistem, mengidentifikasi tren yang ada, menawarkan komponen analisis tambahan, dan mengidentifikasi pengalaman atau praktik sukses di negara lain.

## **3) Menegakkan Hak Pilih**

Hak pilih merupakan salah satu bentuk hak politik yang termasuk ke dalam kategori hak asasi manusia. Hak pilih diatur di dalam ketentuan hukum fundamental suatu negara (biasanya di dalam undang-undang dasar dan di dalam undang-undang terkait) dan di dalam berbagai instrumen hukum internasional tentang hak asasi manusia. Pada beberapa kasus, hak pilih diatur khusus dalam *case law*.

Hak pilih berbeda dengan hak politik karena perbedaan instrumen yang menjamin kedua hak tersebut. Di beberapa negara, hak pilih dilindungi oleh sistem keadilan pemilu atau sistem penyelesaian sengketa pemilu, sedangkan hak politik dijamin oleh instrumen atau prosedur hukum lain.

Beberapa hak pilih yang paling utama di antaranya hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu yang bebas, adil, jujur, dan berkala yang dilakukan dengan memberikan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia; hak berserikat; dan hak-hak lain yang berkaitan erat dengan hak-hak di atas.

Mengingat ada beberapa hak yang berpangkal pada hak memperoleh keadilan yang dijamin di dalam instrumen hukum internasional tentang hak asasi manusia (misalnya hak untuk mengikuti persidangan yang terbuka dan imparisial serta hak untuk menjalani proses hukum yang adil), maka hak-hak ini harus juga dilihat sebagai hak memperoleh keadilan pemilu.

Berbagai badan penyelesaian sengketa pemilihan umum – termasuk badan administratif, badan peradilan, badan legislatif, atau internasional – dapat menjamin hak pilih warga negara. Apabila kesepakatan sementara (provisional) atau peralihan (transisional) telah tercapai, badan ad hoc dapat digunakan. Dalam konteks ini:

- a. badan administratif, yaitu badan penyelenggara pemilihan umum yang bertugas menyelenggarakan pemilu;
- b. badan peradilan, yaitu – peradilan umum yang merupakan cabang kekuasaan kehakiman atau – pengadilan mandiri (tersendiri), seperti dewan atau mahkamah konstitusi, pengadilan tata usaha negara atau pengadilan khusus pemilu yang tidak berada di bawah kekuasaan legislatif, eksekutif, atau kehakiman yang tradisional;
- c. badan legislatif, yaitu dewan perwakilan rakyat sendiri atau bagian dari dewan (misalnya komite); dan
- d. badan internasional, yaitu badan yang memiliki yurisdiksi di negara yang mengakui keberadaan pengadilan regional atau internasional yang mengeluarkan putusan yang mengikat dan wajib dilaksanakan oleh badan nasional yang berkompeten.

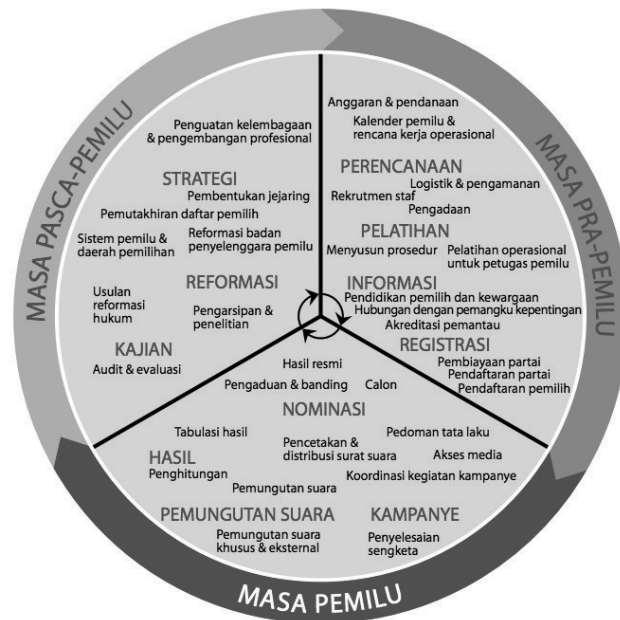
Secara umum, sistem keadilan pemilu harus mampu menjamin hak setiap orang untuk mengajukan pengaduan apabila pihak yang bersangkutan merasa dirugikan akibat dilakukan atau tidak dilakukannya tindakan tertentu. Untuk itu perlu diambil langkah



penyelesaian yang efektif di sebuah pengadilan yang tidak memihak dalam rangka melindungi dan memulihkan hak pilih yang telah dilanggar.

#### 4) Keadilan Pemilihan Umum dan Siklus Pemilihan Umum

**Tabel 2.1: Siklus Pemilihan Umum**



Untuk dapat mendesain dan mengimplementasikan sistem keadilan pemilu yang komprehensif dan efektif, ketiga periode dalam siklus pemilihan umum – prapemilu, pemilu, dan pascapemilu – harus diperhatikan. Pertimbangan ini sangat penting mengingat hampir seluruh kegiatan dalam proses pemilu berpotensi menimbulkan sengketa. Jika sistem keadilan pemilu tidak memiliki kewenangan, sumber daya, dan perangkat yang cukup untuk menangani sengketa secara efisien dan efektif sepanjang siklus pemilu, proses pemilu dapat terganggu, dan pada akhirnya menyebabkan penolakan atas hasil pemilu.

Sistem penyelesaian sengketa pemilu sebagai bagian dari sistem keadilan pemilu perlu memastikan bahwa seluruh tindakan dan keputusan yang diambil sepanjang siklus pemilu sesuai dengan amanat undang-undang. Hal ini diperlukan terutama apabila mandat badan penyelesaian sengketa pemilu terbatas sepanjang masa pemilu saja. Pada kasus demikian, harus ditunjuk badan lain untuk menyelesaikan gugatan yang terjadi pada

masa prapemilu dan pascapemilu. Banyak pakar yang mengusulkan agar penyelesaian sengketa pemilu diserahkan kepada badan yang permanen dan independen.

Seluruh sistem penyelesaian sengketa pemilu perlu mengadopsi prinsip bahwa gugatan pemilu harus diajukan pada periode pemilu saat tindakan yang digugat terjadi. Oleh karena itu, tindakan atau keputusan yang tidak digugat selama periode tertentu bersifat final dan tidak dapat lagi dipermasalahkan. Praktik ini ditempuh untuk menjamin agar setiap tahapan pemilu dapat berjalan tanpa hambatan sehingga proses pemilu dapat berjalan dengan lancar.

Karena pentingnya setiap tahapan pemilu dalam proses pembentukan pemerintahan, proses pemilu yang sudah berjalan tidak boleh dihentikan. Tindakan yang telah diambil tidak boleh ditangguhkan meski ada gugatan yang diajukan. Sebelum ada penyelesaian atas gugatan tersebut, tindakan atau keputusan awal yang telah diambil sebelumnya akan tetap dijalankan. Itulah sebabnya setiap gugatan yang diajukan harus diselesaikan secepatnya.

## **5) Mencegah Terjadinya Sengketa Pemilihan Umum**

Setiap sistem keadilan pemilihan umum perlu menetapkan cara-cara atau tindakan-tindakan untuk mencegah atau menghindari terjadinya sengketa pemilu serta menciptakan mekanisme untuk mengoreksi ketidakberesan dan/atau menghukum pelaku pelanggaran. Pencegahan tidak semata-merta berarti tidak adanya gugatan yang diajukan selama proses pemilu; pencegahan berarti adanya upaya mendorong semua pihak untuk mengikuti ketentuan dan peraturan melalui:

### **a) Kerangka Hukum yang Sederhana, Jelas, dan Konsisten**

Terdapat beberapa cara atau tindakan yang dapat digunakan untuk mencegah terjadinya sengketa pemilu. Beberapa cara atau tindakan tersebut berasal dari sumber-sumber di luar sistem keadilan pemilu, sedangkan beberapa lainnya bersumber dari sistem keadilan pemilu sendiri:

1. Dari sumber-sumber di luar sistem keadilan pemilu:
  - a. mendesain dan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundangundangan yang tepat untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis dan representatif, serta mendesain dan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundangundangan yang tepat untuk hak asasi manusia dan proses pemilu;

- b. melibatkan partai politik besar dan kelompok penting dalam masyarakat untuk mendesain atau membenahi kerangka hukum pemilu;
  - c. mengembangkan budaya politik dan pendidikan kewargaan (misalnya prinsip dan nilai demokrasi, penghormatan terhadap supremasi hukum, hak asasi manusia);
  - d. membangun sistem partai politik yang majemuk serta membangun demokrasi internal dalam partai politik;
  - e. meningkatkan inklusivitas gender dan kelompok minoritas dalam pemerintahan dan politik; • menyiapkan kondisi yang adil/setara untuk pelaksanaan pemilu (khususnya akses terhadap media dan pembiayaan);
  - f. meningkatkan peran masyarakat sipil, termasuk kapasitasnya untuk memantau semua tahapan dalam proses pemilu;
  - g. mendorong media, masyarakat sipil, pengamat pemilu, dan partai politik untuk mengadopsi pedoman tata laku pemilu;
  - h. membentuk badan penyelenggara pemilu yang profesional, inklusif dan – jika memungkinkan – permanen, independen, dan otonom; dan • Diadopsinya prosedur pemilu yang tepat oleh badan penyelenggara pemilu yang dibuka ke publik dan diikuti secara konsisten.
2. Dari sumber-sumber di dalam sistem keadilan pemilu:
- a) mendesain dan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundangundangan yang tepat untuk menciptakan sistem keadilan pemilu yang efektif dan mudah diakses;
  - b) menunjuk anggota badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu di tingkat tertinggi melalui konsensus oleh berbagai kekuatan politik yang aktif di masyarakat (terutama wakil legislatif);
  - c) membangun badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu yang berkomitmen terhadap prinsip dan nilai demokrasi (khususnya independensi dan imparsialitas);
  - d) meningkatkan kapasitas badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu untuk membuat keputusan secara transparan, menjelaskan keputusan tersebut, dan mendiseminasikannya;
  - e) memfasilitasi pelatihan kepemiluan yang tepat untuk pegawai badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu;

- f) memastikan agar pegawai badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu menaati pedoman tata laku pemilu;
- g) meningkatkan inklusivitas gender dan kelompok minoritas di dalam badan penyelenggara pemilu dan badan sengketa pemilu;
- h) mengambil langkah-langkah pengamanan pada tahap penerimaan, penghitungan, dan penjumlahan suara.

Ketentuan dan mekanisme yang diadopsi berdasarkan konteks dan tradisi lokal – yang sesuai dengan prinsip dan nilai demokrasi yang dianut bersama oleh warga – dapat mencegah terjadinya sengketa pemilu. Selain itu, partai politik besar dan kelompok penting dalam masyarakat juga sebaiknya dilibatkan dalam proses penyusunan kerangka hukum pemilu; pendekatan berdasarkan konsensus (bukan sekedar suara mayoritas) juga dapat menghindarkan terjadinya sengketa pemilu. Upaya tersebut di atas dapat mendorong peserta pemilu untuk memanfaatkan wadah institusional dalam menyelesaikan sengketa yang mungkin terjadi. Kerangka hukum harus sederhana, jelas, dan konsisten. Melalui kerangka hukum yang demikian, keadilan pemilu dapat menjamin adanya akses yang efektif terhadap keadilan pemilu dan menjamin hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum yang tepat waktu oleh badan penyelesaian sengketa pemilu yang independen dan imparial. Adanya jaminan ini akan membangun kepercayaan terhadap sistem penyelesaian sengketa pemilu, dan pada akhirnya akan dapat mencegah munculnya sengketa pemilihan umum.

#### **b) Budaya Politik dan Kewargaan yang Mendorong Perilaku yang Demokratis dan Taat Hukum**

Pengembangan budaya politik dan pendidikan kewargaan sesuai prinsip dan nilai demokrasi juga dapat mencegah munculnya sengketa pemilu. Prinsip-prinsip demokrasi mencakup penghormatan terhadap supremasi hukum, hak asasi manusia, dan penyelesaian sengketa secara damai melalui wadah-wadah yang ditetapkan. Pembangunan budaya politik tidak hanya merupakan tanggung jawab pemimpin politik tetapi juga menjadi tugas setiap warga negara, lembaga pemerintah, dan media.

Konflik pemilu lebih sering muncul di masyarakat yang perilaku kulturalnya cenderung memfasilitasi muncul atau terpeliharanya rezim yang otoriter. Ketika undang-undang dilaksanakan dengan paksaan, dan masyarakatnya terkadang membiarkan

terjadinya pelanggaran hukum, pembentukan sistem keadilan pemilu yang efektif dan efisien akan lebih sulit. Itulah sebabnya sistem keadilan pemilu, meski ditopang kerangka hukum dan dibangun dengan desain yang sama, akan berbeda-beda pelaksanaannya, tergantung konteks sejarah dan budaya politik.

**c) Badan dan Anggota Badan Penyelenggara Pemilu dan Penyelesaian Sengketa Pemilu yang Menjalankan Fungsinya Secara Independen, Profesional, dan Tidak Memihak**

Badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu – baik yang independen, bentukan pemerintah, maupun gabungan keduanya – harus menaati prinsip dan nilai-nilai demokrasi dan menjalankan fungsinya secara independen, profesional, dan imparisial. Profesionalisme mencakup penyelenggaraan proses pemilu dengan baik dan tepat waktu sesuai prinsip-prinsip hukum dan etika. Profesionalisme juga menuntut individu-individu yang menangani penyelesaian sengketa pemilu untuk memiliki pemahaman yang baik dan selalu siap untuk bertanggung jawab atas tindakan yang mereka lakukan atau tindakan yang tidak mereka lakukan.

Badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu harus mematuhi prinsip kepastian, legalitas, obyektivitas, independensi, netralitas, dan imparisialitas sehingga mereka dapat diandalkan dan dipercaya dalam menjalankan tugasnya sebagai otoritas pemilu yang dapat mencegah terjadinya sengketa pemilu. Independensi atau kewenangan lembaga yang diberikan tanggung jawab menyelenggarakan dan melaksanakan proses pemilu merupakan indikasi bahwa tindakan yang mereka lakukan merupakan bagian dari mandat mereka yang diatur oleh undang-undang, tanpa adanya campur tangan pemerintah atau partai politik.

Ketentuan dan mekanisme yang diadopsi berdasarkan konteks dan tradisi lokal – yang sesuai dengan prinsip dan nilai demokrasi yang dianut bersama oleh warga – dapat mencegah terjadinya sengketa pemilu. Selain itu, partai politik besar dan kelompok penting dalam masyarakat juga sebaiknya dilibatkan dalam proses penyusunan kerangka hukum pemilu; pendekatan berdasarkan konsensus (bukan sekedar suara mayoritas) juga dapat menghindarkan terjadinya sengketa pemilu. Upaya tersebut di atas dapat mendorong peserta pemilu untuk memanfaatkan wadah institusional dalam menyelesaikan sengketa yang mungkin terjadi.

Agar proses pemilu berjalan baik, peserta pemilu harus meyakini bahwa pihak yang bertanggung jawab melaksanakan dan menilai jalannya pemilu imparisial dan netral dari pengaruh politik serta mampu bekerja secara independen tanpa pengaruh pemerintah dan partai politik. Apabila ada persepsi bahwa pihak yang menyelenggarakan proses pemilu dan menyelesaikan sengketa pemilu menguntungkan salah satu pihak, kredibilitas seluruh proses pemilu dapat runtuh, sampai pada titik di mana akan sulit untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat.

Agar dapat bekerja independen, profesional, dan imparisial, anggota badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu perlu mendapat jaminan kerja, gaji yang menarik, dan imunitas dari tuntutan pidana. Sebaiknya mereka juga dilarang untuk menduduki posisi tertentu pada saat atau tidak lama setelah mereka menyelesaikan masa tugas di kedua lembaga tersebut.

Badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu harus transparan dalam membuat keputusan. Mereka harus mampu menjelaskan keputusan yang telah dibuat kepada pihak-pihak yang terlibat dan masyarakat umum. Keterbukaan ini dapat mencegah manipulasi informasi yang dapat mengakibatkan berkurangnya legitimasi proses pemilu atau melemahnya kewenangan mereka dalam penyelenggaraan pemilu.

#### **d) Pedoman Tata Laku Pemilu yang Telah Disepakati Bersama Sebelumnya**

Pedoman etika atau tata laku untuk badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu disusun sebagai suplemen terhadap kerangka hukum formal yang berlaku di suatu negara. Pedoman serupa juga disusun untuk partai politik (juga untuk media dan pemantau pemilu) agar mereka bertindak secara profesional sesuai etika yang berlaku. Pedoman ini diterapkan guna mendukung penghormatan hukum dan penegakan kerangka hukum – serta mencegah terjadinya pelanggaran dan sengketa.

Meskipun sebagian besar badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu memiliki pedoman tata laku dan etika, ketiadaan pedoman tersebut atau dokumen sejenis secara tertulis tidak berarti anggota dan pegawai kedua badan ini tidak memiliki etika profesi. Prinsip dan nilai-nilai etika umumnya termaktub dan dijamin dalam berbagai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, pengakuan langsung atas ketentuan semacam ini oleh badan yang bertanggung jawab atas pemilu

akan mendorong komitmen badan tersebut untuk menaati pedoman tata laku dan etika pemilu.

#### **e. Model Sistem Pemilihan Umum**

Terkait dengan model sistem pemilihan, berdasarkan sejarah pelaksanaan pemilihan umum di berbagai negara, maka terdapat tiga macam sistem pemilu (*electoral laws*), yaitu sistem mayoritas (*majority types*), sistem pluralitas (*plurality types*) yang biasa disebut sistem distrik, dan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*).<sup>31</sup>

Dalam sistem mayoritas, partai yang menang dalam pemilu adalah partai yang mampu mengalahkan semua partai lawan-lawannya. Sedangkan dalam sistem pluralitas, pemenang pemilu adalah partai yang memperoleh suara yang relatif lebih besar dari partai-partai lain tanpa harus mengalahkan secara mutlak melalui kemenangan atas kombinasi partai-partai lawan. Dalam sistem pluralitas (distrik) ini wilayah negara dibagi atas sejumlah distrik (sesuai dengan jumlah kursi yang diperebutkan) dan kursi pada setiap distrik diambil oleh partai atau calon yang memperoleh suara terbanyak di distrik tersebut.

Dalam pemilu dengan sistem perwakilan berimbang memungkinkan terjadinya distribusi suara secara proporsional sehingga partai yang memperoleh suara terbanyak akan memperoleh kursi yang lebih banyak pula, sedangkan partai yang tidak memperoleh suara terbanyak tidak akan kehilangan suara yang diperoleh karena tetap akan memperoleh kursi seimbang dengan besarnya jumlah suara yang diperolehnya. Dalam sistem proporsional setiap kursi diberi harga dengan jumlah suara tertentu.

Arend Lijphart dalam bukunya yang berjudul “Patterns of Democracy” (1999), secara garis besar membagi sistem pemilihan ke dalam dua kelompok sistem, yaitu menggabungkan sistem majority dengan sistem plurality dalam satu kelompok sistem pemilihan, dan sistem proportional representation sebagai sistem pemilihan lainnya.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Moh. Mahfud M. D., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 223-226.

<sup>32</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, USA: Yale University Press, 1999, hlm. 144-143.

Prof. Miriam Budiardjo secara umum membedakan sistem pemilihan menjadi dua prinsip pokok, yaitu: *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut Sistem Distrik), dan *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan *Proportional Representation* atau Sistem Perwakilan Berimbang).

Baik sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) ataupun sistem distrik, masing-masing mempunyai beberapa variasi. Sistem perwakilan berimbang mempunyai variasi antara lain:<sup>33</sup>

1. PR dengan sistem daftar tertutup (*closed list system*).

Dalam sistem ini pemilih hanya boleh memilih partai, bukan calon yang bertarung.

2. PR dengan sistem daftar terbuka (*open list system*).

Dalam sistem ini pemilih tidak hanya memilih partai, tetapi juga memilih calon yang dikehendakinya. Pemilih dapat memilih satu atau lebih dari satu calon.

3. *The Single Transferable Vote* (STV), disebut juga sebagai sistem Quota Preferensial atau *Hare-Clark System*.

Dalam sistem ini tidak ada suara yang terbuang sia-sia, karena suara yang berlebih pada seorang calon dapat ditransfer kepada calon yang lain.

4. *The Single Non-Transferable Vote* (SNTV).

Sistem ini tidak memberikan peluang untuk mentransfer suara dari satu calon ke calon lain dalam partai yang sama.

5. PR dengan sistem sisa suara terbanyak atau *The Largest Remainder*.

6. Sistem rata-rata tertinggi atau *The Highest Average*.

Dalam sistem ini, rata-rata diperoleh dari pembagian jumlah suara pada sebuah distrik, dengan jumlah kursi ditambah satu. Sistem distrik mempunyai variasi antara lain:<sup>34</sup>

- a. *Absolute Majority*, yaitu sebuah sistem distrik di mana calon yang memperoleh suara 50% ditambah satu (50%+1) yang akan memenangkan distrik pemilihan tersebut.

---

<sup>33</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 261-265.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 265-266.



- b. *Simple Majority*, yaitu sebuah sistem distrik dimana calon yang memperoleh suara relatif terbanyak dibandingkan calon lain, sekalipun kurang dari 50%, maka calon tersebut akan memenangkan pemilihan di distrik itu.
- c. Gabungan antara keduanya, dimana pemilihan dilakukan dalam dua tahap apabila ditahap pertama tidak ada calon yang memperoleh suara lebih dari 50%. Tahap pertama digunakan simple majority, dan apabila tidak ada yang meraih suara lebih dari 50%, maka kemudian diambil dua calon peraih suara terbanyak untuk dipilih kembali pada pilihan tahap kedua (run-off election). Dalam tahap kedua ini hanya ada dua calon yang akan dipilih sehingga pemenangnya mutlak meraih suara lebih dari 50%. Yang digunakan pada tahap kedua adalah sistem *absolute majority*.

#### **f. Kelemahan dan Kelebihan Model Sistem Pemilihan Umum**

Sampai saat ini belum ada yang secara tegas menyatakan atau memberikan pendapat tentang adanya sistem pemilihan umum yang secara absolut terbaik. Banyak ahli ilmu hukum maupun pakar ilmu politik berpendapat bahwa sistem pemilihan hanya dapat dikatakan terbaik jika dilihat dari konteks atau kondisi sosial, budaya, ekonomi dan politik sebuah negara. Artinya, baik-tidaknya suatu sistem pemilihan yang diterapkan pada sebuah negara bersifat relatif, tergantung dari kondisi kehidupan bermasyarakat dan negara yang bersangkutan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa setiap sistem pemilihan umum akan memiliki kelebihan-kelebihan sekaligus kelemahan-kelemahan ditinjau dari konteks atau sudut pandang yang berbeda-beda, tidak terkecuali pada sistem pemilihan proporsional representatif yang diatur dan diterapkan pada pemilu anggota DPR di Indonesia. Sistem pemilihan proporsional representatif atau sistem perwakilan berimbang memiliki kelebihan atau keuntungan sekaligus kekurangan, yang oleh Miriam Budiardjo diuraikan sebagai berikut:<sup>35</sup>

Sistem pemilihan umum dianggap lebih representatif karena persentase perolehan suara setiap partai sesuai dengan persentase perolehan kursinya di parlemen, tidak ada distorsi antara perolehan suara dan perolehan kursi. Setiap suara juga dihitung dan tidak

---

<sup>35</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 467-471.

ada yang hilang, partai kecil dan golongan minoritas diberi kesempatan untuk menempatkan wakilnya di parlemen, masyarakat yang heterogen dan pluralis lebih tertarik pada sistem ini.

Akan tetapi sistem pemilihan umum kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi satu sama lain, sebaliknya mereka cenderung mempertajam perbedaan di antara mereka. Bertambahnya jumlah partai dapat menghambat proses integrasi di antara golongan di masyarakat yang sifatnya pluralis. Hal ini mempermudah fragmentasi dan berdirinya partai baru yang pluralis, wakil rakyat dalam hal ini kurang erat hubungannya dengan konstituennya, tetapi lebih erat dengan partainya. Peranan partai lebih menonjol daripada kepribadian seorang wakil rakyat. Banyaknya partai yang bersaing mempersukar satu partai untuk mencapai mayoritas di parlemen, hal ini mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil karena harus mendasarkan diri pada koalisi.

Dengan mendasarkan pada pendapat Miriam Budiardjo di atas, maka terhadap Sistem Pemilihan Umum Anggota DPR yang diterapkan pada Pemilu Masa Orde Lama sampai dengan Pemilu Masa Orde Reformasi, baik sistem proporsional tertutup maupun sistem proporsional terbuka dan sisa suara terbanyak, pada prinsipnya juga memiliki kelemahan sekaligus kelebihan.

Sistem proporsional tertutup yang diterapkan pada Pemilu Masa Orde Baru dan Pemilu 1999, dalam batas tertentu mempunyai kelemahan, di antaranya adalah pertanggungjawaban anggota DPR terhadap masyarakat atau konstituen sangat rendah dan partai politik lebih dominan daripada pemilih dalam menentukan calon terpilih, sementara kelebihanannya adalah dalam segi pembiayaan menjadi sangat efisien dan lebih mudah atau lebih sederhana dalam penerapannya.

Sistem proporsional terbuka dan sisa suara terbanyak yang diterapkan pada Pemilu Masa Orde Lama dan Pemilu Masa Orde Reformasi pada Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu 2014, dalam batas tertentu mempunyai kelemahan, di antaranya adalah adanya kemungkinan suara terbuang relatif besar, memunculkan partai-partai baru yang banyak, dan teknis pemungutan suaranya tidak efisien dan tidak praktis karena pemilih direpotkan dengan daftar nama calon yang panjang dan banyak, sementara kelebihanannya adalah memberi kesempatan pemilih menentukan preferensinya kepada calon yang dikenalnya secara langsung, menurunkan fragmentasi partai pada pemilu-pemilu selanjutnya dengan tidak diperbolehkan penggabungan suara dan mendorong kerjasama

antar partai mengingat cenderung partai-partai besar (partai pemenang) berkoalisi dalam menentukan pemerintahan.

### 1) Sistem Proporsional Terbuka

Sejak awal demokrasi mulai dilaksanakan, partisipasi selalu menjadi inti dalam praktiknya. Seperti yang pernah terjadi pada masa Yunani Kuno, seseorang dianggap sebagai warga negara jika telah berpartisipasi dalam memberikan putusan dan memiliki jabatan.<sup>36</sup> Dalam demokrasi perwakilan, lembaga-lembaga dalam sistem politik memang diminta bekerja menjalankan fungsinya dari pengelolaan aspirasi politik rakyat dan lembaga-lembaga tersebut melakukan berbagai aktivitas yang secara terus menerus mempengaruhi pendapat masyarakat. Peran lembaga-lembaga tersebut dalam pemerintah perwakilan memang dibutuhkan sebagai mekanisme dan institusi bagi ekspresi kehendak kehendak rakyat yang diwakili.<sup>37</sup>

Keberadaan partai politik yang memiliki tugas menjadi penghubung yang sangat yang memiliki tugas menjadi penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara.<sup>38</sup> Seperti dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa partai politik merupakan kendaraan esensial dalam pembentukan kehendak politik.<sup>39</sup> Namun demikian, partai politik hanya merupakan salah satu saja dari bentuk

---

<sup>36</sup> Pengakuan tersebut terjadi jika kewarganegaraan bagi para laki-laki dewasa mengandung arti keterlibatannya dalam urusan-urusan publik. Lihat dalam Fitra Arsil, “*Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa (To Prevent The General Election From Being A Tool of The Authority)*”. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 4, Desember 2012, hlm. 571.

<sup>37</sup> Muchamad Ali Safa’at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Press, 2011, hlm. 43.

<sup>38</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 52.

<sup>39</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1961, hlm. 294.

pelembagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis.<sup>40</sup>

Dalam konteks infrastruktur politik, partai politik bekerja di wilayah itu bersama lembaga lain seperti kelompok kepentingan (*interest group*), kelompok penekan (*pressure group*) media massa dan tokoh politik.<sup>41</sup> Kegiatan kampanye yang dilakukan oleh partai politik dapat dianggap bagian dari pendidikan politik masyarakat, jika proses komunikasi politik yang intens selama masa kampanye atau bahkan sebelum masa kampanye dimulai dapat berhasil menanamkan nilai, norma dan simbol politik yang didasarkan pada prinsip demokrasi. Wujud yang paling nyata adalah tingkat partisipasi masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya dan memberi dukungan kepada partai politik atau caleg yang dianggap paling mewakili aspirasi masyarakat.

Partai politik adalah penyalur dan penampung aspirasi rakyat, partai dapat melakukan serangkaian kegiatan yang dapat membentuk kader-kader partai yang berkualitas. Memang dalam sistem demokrasi yang terjadi di Indonesia cenderung pragmatis, para caleg yang populer dapat terpilih tanpa mempertimbangkan kapasitas kemampuan para caleg yang menduduki jabatan di parlemen. Konsekuensi dari prinsip pemilu proporsional daftar terbuka memungkinkan setiap calon akan berlomba untuk meraih simpati dari warga masyarakat. Persoalannya adalah banyaknya calon legislatif yang sebatas populer tanpa memiliki kemampuan di bidang legislasi menduduki kursi parlemen. Selain itu, biaya politik menjadi semakin mahal karena setiap calon berlomba untuk memperoleh suara dari masyarakat.

Dalam sistem pemilu proporsional daftar terbuka, selain memiliki banyak kelebihan namun juga mempunyai kelemahan. Persaingan untuk memperebutkan kursi di parlemen sangat kompetitif, hal ini dikarenakan sistem perhitungan suara terbanyak yang digunakan. Persoalan yang akan timbul tentunya melahirkan persaingan antar calon peserta pemilu, bukan hanya para calon yang berbeda partai politik, tetapi juga para calon yang tergabung dalam satu partai politik yang sama untuk memperebutkan suara terbanyak. Calon mempunyai peluang yang sama untuk memenangkan kursi di parlemen. Pemilih pada sistem pemilu ini mempunyai peran yang cukup kuat untuk dapat

---

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 53.

<sup>41</sup> Fitra Asril, *Op.Cit.*, hlm. 575.

menentukan seseorang calon legislatif, sehingga para calon legislatif akan berlomba-lomba untuk memperoleh dukungan dari masyarakat. Penerapan sistem proporsional terbuka tersebut pada akhirnya akan menimbulkan persaingan antar sesama calon anggota legislatif baik itu sesama partai atau berbeda partai politik. Sehingga seringkali pendekatan finansial dilakukan untuk mempermudah proses pemenangan.

Tidak hanya untuk pemilu tahun 2009, pemilu-pemilu sebelumnya juga sudah terjadi pendekatan-pendekatan finansial yang dilakukan oleh calon legislatif, hal ini mengakibatkan biaya politik yang menjadi mahal, karena untuk mendapat kursi di parlemen, para calon legislatif harus mengeluarkan biaya yang besar untuk kampanye masyarakat. Jika melihat dari daftar dana kampanye yang dipublikasikan di situs resmi Komisi Pemilihan Umum, akan terlihat besarnya dana yang dikeluarkan oleh setiap partai untuk pembiayaan kampanye.<sup>42</sup>

Pengaruh yang akan timbul dengan penerapan sistem proporsional daftar terbuka ini selain akan mengakibatkan biaya kampanye yang tinggi, juga akan melahirkan pemilih yang pragmatis. Para pemilih akan cenderung memilih para calon yang kuat secara finansial. Selain melahirkan pemilih yang pragmatis, juga berakibat pada kinerja calon anggota legislatif yang terpilih yang tidak optimal. Mengingat pada saat calon legislatif tersebut mengeluarkan banyak dana untuk kampanye, maka mereka akan cenderung berpikir agar dana yang telah mereka keluarkan dapat kembali. Data tersebut dapat dilihat dari data yang dikeluarkan oleh Komisi Pemberantas Korupsi yang telah merilis bahwa sebagian besar koruptor berasal dari anggota legislatif baik tingkat nasional maupun di daerah.<sup>43</sup>

Dampak dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 dan 24/PUU-VI/2008 yang mengabulkan permohonan uji materiil Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yaitu mengubah sistem Pemilu legislatif dari sistem proporsional semi-terbuka menjadi ke arah sistem distrik.

---

<sup>42</sup> Komisi Pemilihan Umum, “Data Kampanye Pilkada 2017” (2017), <<https://pilkada2017.kpu.go.id/dana-kampanye/>>, [diakses pada 1/3/2018]

<sup>43</sup> Anti-Corruption Clearing House, “Penindakan” (2017), <<https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/>>, [diakses pada 1/3/2018]

Prof Jimly Asshidiqie mengatakan “sebenarnya baik sistem proporsional tertutup dan terbuka sama-sama baik dan konstitusionalnya tetapi sistem pemilu di Indonesia saat ini sudah terlewat batas dan terlalu liberal. Setiap calon legislatif bersifat individual, saling menjatuhkan antar rekan dalam satu partai dan koalisis juga dengan rekan dari partai lain. Itu yang terjadi di pemilu 2009 dan 2014 akibat sistem yang terbuka ini”. Prof Jimly Asshiddiqie mengatakan sistem proporsional tertutup ini harus dibarengi dengan agenda demokratisasi internal partai termasuk di dalam mekanisme pencalonan.

## **2) Sistem Proporsional Tertutup**

Sistem Proporsional Tertutup (*List proportional representation*) 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 yang merupakan sistem pemilihan yang pernah diterapkan di Indonesia pada Pemilu 1999 serta daerah pemilihanya meliputi wilayah administrative (Provinsi, Kabupaten, Kota) dimana penentuan calon terpilih dengan melalui nomor urut, sehingga rakyat hanya memilih partai politiknya saja.

Pengamat politik dari Voxpol Center, Pangi Syarwi Chaniago berpendapat bahwa sistem pro-porsional tertutup dapat memperkuat basis partai, sehingga partai dapat merepresentasikan kehendak rakyat, hal ini didukung bahwa para politikus dalam partai politik memiliki kompetensi yang dapat membantu rakyat dalam mewujudkan demokrasi yang baik, selain itu sistem ini dinilai mampu meminimalisasi politik uang karena biaya Pemilu yang lebih murah jika dibandingkan dengan sistem proporsional terbuka sehingga dapat menghasilkan anggota legislatif yang berkualitas karena per-saingan dalam satu partai. Akan tetapi, disamping itu sistem proporsional tertutup dapat mem-persempit kanal partisipasi publik dalam Pemilu, hal ini karena rakyat hanya memilih partai politik tanpa mengetahui siapa yang akan mewakilinya, sehingga dikhawatirkan akan menimbulkan suatu oligarki. Krisis calon anggota legislatif juga menjadi sulit dihindari karena jika sistem proporsional tertutup ini diterapkan akan sedikit yang berminat dan serius untuk maju.

### 3) Sistem Distrik

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua, didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam parlemen. Untuk keperluan pemilihan negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam parlemen ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang diberikan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecilpun selisih kekalahannya.<sup>44</sup>

Misalnya dalam distrik dengan jumlah suara 100.000, ada dua calon yakni, A dan B. calon A memperoleh 60.000 dan B 40.000, maka calon A memperoleh kemenangan, sedangkan jumlah suara 40.000 dari calon B dianggap hilang. Sistem pemilihan ini dipakai di Inggris, Kanada, Amerika Serikat, dan India.<sup>45</sup>

Adapun yang membedakan sistem distrik dari sistem-sistem lainnya adalah sebagai berikut:

1. Di dalam sistem distrik pemilihan dikaitkan langsung dengan adanya suatu daerah pemilihan, yang disebut “distrik” biasanya distrik ini tidak identik dengan suatu pembagian wilayah administratif. Distrik pemilihan merupakan sebuah wilayah yang garis-garis perbatasannya ditarik sedemikian sehingga sesuai dengan syarat-syarat pemilihan umum, salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah bahwa jumlah pemilih yang mendiami suatu kira-kira sebanding dengan jumlah di distrik- distrik lainnya. Oleh sebab itu, sering ditemukan bahwa suatu distrik pemilihan mencakup satu atau lebih daerah administratif. Dalam hal ini juga tidak menjadi masalah, kalau bagian-bagian dari suatu daerah administratif yang sama digabungkan dengan daerahdaerah administratif lainnya menjadi satu distrik.
2. Bahwa yang menjadi fokus pemilihan di dalam sistem distrik, bukanlah organisasi politik, melainkan individu yang mewakili atau dicalonkan oleh organisasi itu dari distrik. Yang boleh dicalonkan oleh partai-partai disuatu distrik adalah para politisi yang berdomisili di distrik tersebut.

---

<sup>44</sup> Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009. hlm. 26.

<sup>45</sup> *Ibid.*

Dengan kata lain anggota partai yang tidak berdomisili di distrik tidak boleh mewakili rakyat di distrik tersebut. Sistem distrik mensyaratkan adanya keadaan yang relatif saling kenal antara rakyat pemilih dengan wakil yang dipilihnya. Malah sering pula masyarakat pemilih bukan saja kenal dengan pilihannya, melainkan juga dengan keluarganya. Adanya pertalian yang akrab antara pemilih dengan orang yang dipilihnya, memudahkan rakyat untuk menyam paikan aspirasi dan menuntut pertanggungjawaban dari wakilnya di kemudian hari.<sup>46</sup>

Sehingga, dengan mengenal calon yang dipilihnya, maka massa pemilih terhindar dari praktek “membeli kucing dalam karung” sebagaimana yang sering terjadi dalam pemilihan sistem daftar. Di dalam sistem distrik kiranya sulit bagi organisasi politik untuk “mengelabui” rakyat tentang keadaan calon-calonnya. Sebab para pemilih akan memilih calon yang dirasanya baik, yaitu orang yang dikenal sepak terjangnya.

Sistem perwakilan distrik mempunyai beberapa aspek positif, antara lain:

1. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih biasanya dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagipula, kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas karena dalam pemilihan semacam ini faktor kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
2. Sistem ini lebih mendorong kearah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama. Disamping kecenderungan untuk membentuk partai baru sedikit banyak dapat dibendung, sistem ini mendorong kearah penyederhanaan partai secara alamiah, tanpa paksaan.
3. Terbatasnya jumlah partai dan meningkatnya kerjasama antar partai -partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan tercapainya stabilitas nasional.

Sistem ini sederhana dan mudah untuk diselenggarakan. Sistem distrik juga mempunyai beberapa kelemahan:

---

<sup>46</sup> *Ibid.*



1. Sistem ini kurang menguntungkan bagi partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik pemilihan. Amat sukar bagi partai kecil untuk menjadi pemenang tunggal dalam suatu distrik. Sebaliknya sistem distrik menguntungkan partai besar.
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan semua suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti ada sejumlah suara yang tidak dihitung sama sekali dan kalau ada banyak partai yang bersaing, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini sering dianggap tidak adil oleh golongan yang kalah.
3. Bisa terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dan jumlah kursi yang diperoleh dalam parlemen. Kesenjangan ini selalu menguntungkan partai-partai besar dan sangat merugikan partai-partai kecil.<sup>47</sup>

### **3. Kajian Mengenai Sistem Partai Politik**

#### **a. Sistem Pemerintahan Presidensial**

Sistem presidensial paling tidak memiliki 2 (dua) ciri utama. Ciri pertama adalah kepada pemerintahan (Presiden) dipilih secara terpisah dengan pemilihan anggota parlemen. Dengan demikian hasil pemilihan umum legislatif tidak menentukan kekuasaan pemerintah (eksekutif) secara langsung. Ciri yang kedua adalah kepala pemerintah dipilih untuk memerintah dengan periode waktu yang tetap (misalnya 5 tahun). Selain kedua ciri utama yang dikemukakan tersebut, terdapat pula beberapa ciri lain dari sebuah sistem presidensial. Ciri-ciri tersebut antara lain kepala negara dan kepala pemerintahan dijabat oleh seorang Presiden, kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden sedangkan kabinet yang terdiri dari menteri-menteri adalah pembantu dan bertanggungjawab kepada Presiden, dan di dalam sistem presidensial terdapat pemisahan personel yang ada di parlemen dan di pemerintah.

---

<sup>47</sup> Miriam Budiardjo, *Sistem Pemilu Yang Bagaimana?, dalam Sistem- Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hlm. 31-32.

Selain ciri-ciri utama yang telah disebutkan tersebut masih ada ciri lain yang tidak kalah penting, yaitu hubungan antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen. Di dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan parlemen, sebaliknya parlemen tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan atau memberhentikan Presiden. Di beberapa negara yang menganut sistem presidensial parlemen memiliki hak *impeachment*. Namun demikian hak *impeachment* parlemen ini disertai dengan persyaratan yang sangat berat.

Ball dan Peters, Asshidiqqie mengemukakan 9 karakter sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut:

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku sistem supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab terhadap konstitusi.
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti pada sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.<sup>48</sup>

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Berbeda dengan sistem kepartaian yang tidak diatur secara tegas oleh konstitusi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas dan rinci mengatur sistem pemerintahan yang mengacu pada sistem presidensial.

---

<sup>48</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 40.

Pengaturan tersebut terdapat di dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Bab IV tentang Kementerian Negara.

### **b. Sistem Multi Partai**

Sistem multi partai adalah salah satu varian dari beberapa sistem kepartaian yang berkembang di dunia modern saat ini. Sistem partai politik ini menjadi sebuah jaringan dari hubungan dan interaksi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang berjalan.

Dalam demokrasi, partai berada dan beroperasi dalam suatu sistem kepartaian tertentu. Setiap partai merupakan bagian dari sistem kepartaian yang diterapkan di suatu negara. Dalam suatu sistem tertentu, partai berinteraksi dengan sekurang-kurangnya satu partai lain atau lebih sesuai dengan konstruksi relasi regulasi yang diberlakukan. Sistem kepartaian memberikan gambaran tentang struktur persaingan di antara sesama partai politik dalam upaya meraih kekuasaan dalam pemerintahan. Sistem kepartaian yang melembaga cenderung meningkatkan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem multi partai. Pasal tersebut adalah Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Kata “gabungan partai politik” artinya paling sedikit 2 partai politik yang menggabungkan diri untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain. Dengan demikian dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa sedikitnya terdapat 3 partai politik di dalam pemilihan umum.

Indonesia telah menjalankan sistem multi partai sejak Indonesia mencapai kemerdekaan. Surat Keputusan Wakil Presiden M. Hatta No. X/1949 merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multi partai di Indonesia. Keputusan Wakil Presiden ini juga ditujukan untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilihan umum yang pertama pada tahun 1955 yang diikuti oleh 29 partai politik dan juga peserta independen.

Memasuki decade 1970-an sampai Pemilihan Umum 1971, Indonesia masih menganut sistem multi partai sederhana. Waktu itu ada Sembilan partai politik yang

tersisa dari pemilihan umum 1955. Kesembilan partai ditambah Golongan Karya, ikut berlaga dalam Pemilihan Umum 1971. Fenomena menarik pada era orde baru, sistem kepartaian masih disebut sebagai sistem multi partai sederhana, namun antarpartai tidak terjadi persaingan.

Gerakan reformasi 1998 membuahkan hasil liberalisasi di semua sektor kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di bidang politik. Salah satu reformasi di bidang politik adalah memberikan ruang bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik yang dianggap mampu merepresentasikan politik mereka. Hasilnya tidak kurang dari 200 partai politik tumbuh di dalam masyarakat. Dari ratusan partai politik tersebut hanya 48 partai politik yang berhak mengikuti Pemilihan Umum 1999.

Peserta Pemilihan Umum 2014 berkurang drastic dari jumlah partai politik Pemilihan Umum 1999, yaitu 12 partai politik. Berkurangnya jumlah partai politik yang ikut serta di dalam Pemilihan Umum 2014 karena pada pemilihan umum tersebut telah diberlakukan ambang batas (threshold). Ambang batas tersebut dikenal dengan Electoral Threshold. Partai politik yang berhak untuk mengikuti pemilihan umum berikutnya adalah partai politik yang mendapatkan sekurang-kurangnya 2% jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat. Bagi Partai Politik yang tidak mencapai ambang batas tersebut namun hendak mengikuti pemilihan umum berikutnya harus bergabung dengan partai lain atau membentuk partai politik baru.

### **c. Penyederhanaan Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensil yang Multi Partai**

Hanta Yuda menjelaskan fenomena kelemahan sistem presidensil yang dipadukan dengan sistem multi partai dengan dua kualifikasi, yaitu kompromi politik eksternal (di dalam badan legislatif) dan kompromi politik internal (di dalam badan eksekutif/kepresidenan). Kompromi politik eksternal yang melemahkan sistem pemerintahan presidensil tersebut antara lain:

1. intervensi parpol terhadap Presiden dan akomodasi Presiden terhadap kepentingan parpol dalam proses pembentukan kabinet atau dalam hal pengangkatan/pemberhentian anggota kabinet;
2. munculnya polarisasi koalisi partai di parlemen dan karakter koalisi yang terbangun cenderung cair dan rapuh;

3. kontrol parlemen terhadap pemerintah kebablasan;
4. bayang-bayang ancaman impeachment oleh parlemen.

Kompromi politik internal yang melemahkan sistem pemerintahan presidensiil tersebut antara lain:

1. tereduksinya hak prerogatif Presiden dalam menyusun kabinet;
2. kabinet yang terbentuk cenderung kabinet koalisi beberapa partai politik;
3. adanya potensi dualisme loyalitas menteri dari parpol yang menyulut konflik kepentingan;
4. terganggunya keharmonisan hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden (pada era SBY-JK ketegangan tersebut karena jumlah suara Partai Golkar di parlemen lebih besar ketimbang Partai Demokrat).<sup>49</sup>

Argumen tersebut didukung oleh doktrin dalam hukum tata negara maupun pendapat ilmuwan politik, yang menyatakan bahwa hakikat dari sistem pemerintahan presidensiil adalah pemisahan kekuasaan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif serta kemandirian Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya.<sup>50</sup>

Pada saat ini, sistim multi Partai telah menghadirkan demikian banyak Partai Politik sehingga dalam konsep tertentu kurang produktif. Fenomena perpecahan Partai-Partai Politik merupakan konsekuensi logis dari dinamika politik sistem multi partai yang ada sekarang, semestinya yang terjadi bukanlah perpecahan tetapi konvergensi Politik, sehingga sistem kepartaian kita menjadi relatif lebih sederhana, tentu saja penyederhanaan dimaksud harus berjalan secara alamiah dan demokratis, tidak harus dipaksakan sebagaimana yang dilakukan oleh orde baru.

Terdapat 2 langkah yang dapat dilakukan dalam rangka penyederhanaan partai politik atau sistem kepartaian di Indonesia, yaitu pengaturan pendirian partai politik dan pengaturan tentang penyelenggaraan pemilihan umum.

---

<sup>49</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensilisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm. 133.

<sup>50</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 40.

## **1) Pengaturan tentang Pendirian Partai Politik**

Pengaturan pendirian partai politik dalam rangka penyederhanaan partai politik didasari sejumlah argumen sebagai berikut. Pertama, penggunaan hak/kebebasan berserikat sebagai dasar legitimasi dalam tindakan pendirian partai politik oleh warga negara harus dilakukan secara reasonable. Negara wajib melakukan pengaturan agar pendirian partai politik tidak dimotivasi oleh kepentingan politik sempit dan kepentingan politik jangka pendek karena jika hal itu dibiarkan maka potensial menimbulkan penyalahgunaan hak/kebebasan berserikat.

Kedua, menjaga integritas partai politik dalam rangka sustainabilitas atau keberlanjutan fungsionalnya. Sustainabilitas partai politik adalah persoalan krusial dalam pendirian partai politik karena partai politik sebagai subjek hukum adalah badan hukum yang secara teori dimungkinkan untuk tidak terbatas usianya oleh waktu.

Pengaturan pada tahap pendirian/pembentukan partai politik sampai dengan proses memperoleh status badan hukum ini sangat penting karena merupakan awal dari eksistensi partai politik untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan mengikuti pemilu dan menduduki jabatan sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat. Hal ini dimaksudkan agar dapat mempersulit proses pendirian/pembentukan Partai Politik.

## **2) Pengaturan mengenai Penyelenggaraan Pemilihan Umum**

Dalam rangka penyederhanaan partai politik, diperlukan suatu pengaturan tentang penyelenggaraan pemilihan umum, baik mengenai sistem pemilihan umum dan kebijakan *threshold* (ambang batas). Mengenai hal ini harus dikritisi, apabila dikaitkan dengan efektivitas hukum politik hukum dalam rangka penyederhanaan partai politik supaya sistem kepartaian yang berlaku saat ini di Indonesia dapat memperkuat sistem pemerintahan presidensial berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **a) *Electoral Threshold***

Menjelang pemilu demokratis pertama era reformasi tahun 1999, bermunculan banyak partai politik yang hendak mengambil bagian dalam persaingan politik untuk menduduki kursi legislatif pusat dan daerah. Reformasi politik ini dibuka dengan Ketetapan MPR RI No.XIV/MPR/1998 tentang Perubahan Ketetapan MPR RI

No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.Pasal 1 angka 5 Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 menentukan: “Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.”

Mengantisipasi dampak negatif dari sistem multi partai, Pasal 39 ayat (3) UU No. 3 Tahun 1999 memberlakukan ketentuan yang lazim dikenal dengan *electoral threshold* yang menentukan bahwa untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya, partai politik harus memiliki sekurang-kurangnya 2% dari jumlah kursi DPR, atau sekurang-kurangnya 3% kursi dari jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di  $\frac{1}{2}$  jumlah provinsi dan di  $\frac{1}{2}$  jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

#### **b) *Parliamentary Threshold***

Meskipun diberlakukan sistem *electoral threshold* untuk membatasi kepesertaan partai politik dalam pemilu, namun fakta membuktikan bahwa pada pemilu selanjutnya tahun 2004 kebijakan itu tidak mampu mengurangi secara signifikan jumlah partai politik peserta pemilu. Belajar dari pengalaman hasil pemilu 1999 maka pembentuk undang-undang merancang kebijakan baru dalam rangka membatasi partisipasi partai politik di parlemen (DPR).

Jika *electoral threshold* berkenaan dengan pembatasan kesempatan partai politik untuk ikut serta dalam pemilu selanjutnya, maka *parliamentary threshold* berkenaan dengan persyaratan ambang batas sebagai hak bagi partai politik peraih suara dalam pemilu untuk mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD. Dengan pengertian lain, *parliamentary threshold* adalah bentuk pembatasan kesempatan terhadap partai politik peraih suara dalam pemilu untuk dapat mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD berdasarkan ambang batas tertentu.

Penerapan *parliamentary threshold* dilakukan untuk mencapai sasaran antara lain:

1. Dalam jangka pendek, fragmentasi kekuatan partai politik di parlemen menjadi berkurang.

2. Dalam jangka panjang dapat mendorong stabilitas kompetisi sistem kepartaian ke arah institusionalisasi partai politik.<sup>51</sup>

Berdasarkan perbandingan, besaran *parliamentary threshold* yang masih rasional dan dapat ditoleransi oleh prinsip demokrasi adalah 5%. Hal ini mengacu pada praktik negara-negara Eropa. Negara-negara di Eropa yang menggunakan besaran *parliamentary threshold* lebih tinggi dari kisaran 5% adalah Moldova (6%), Rusia dan Georgia (7%), Liechtenstein (8%) dan Turki (10%).<sup>52</sup>

#### **4. Kajian Mengenai Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat**

##### **a. Konsep Perwakilan Rakyat**

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani Kuno, yakni “demos” dan “kratein”, yang secara etimologis bermakna pemerintahan rakyat. Namun demikian tidak berarti demokrasi pada masa Yunani kuno merupakan demokrasi yang ideal. Demokrasi Yunani Kuno hanya sedikit memiliki atau bahkan tidak mempunyai gagasan mengenai hak dan kebebasan individual sebagaimana melekat dalam gagasan demokrasi modern.<sup>53</sup>

Dalam pelaksanaannya demokrasi dipraktikkan bersifat langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan dan dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sistem ini hanya dapat dilaksanakan dalam Negara yang masih kecil seperti Negara kota atau zaman Yunani Kuno. Barulah kemudian di abad ke-XVIII timbul suatu sistem demokrasi baru, yakni demokrasi perwakilan atau *indirect democracy*. Disinilah demokrasi mendapatkan pengertian yang sebenarnya, dalam arti bahwa para penguasa itu dipilih oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam badan-badan perwakilan.

---

<sup>51</sup> Hanta Yuda AR, *Op.Cit.*, hlm. 283.

<sup>52</sup> Sinan Aikin, “Underrepresentative Democracy: Why Turkey Should Abandon Europe’s Highest Electoral Threshold”, *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 10, 2010, hlm. 352.

<sup>53</sup> F. A. Azhari, *Menemukan Demokrasi*, Surakarta: Muhammadiyah University, 2005, hlm. 1.



Lalu kemudian, demokrasi dalam bentuk yang seperti inilah yang sedikit demi sedikit meluas ke hamper semua Negara-negara modern.<sup>54</sup>

Demokrasi dapat kita pandang sebagai mekanisme dan cita-cita hidup berkelompok yang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan kerakyatan. Demokrasi Indonesia adalah pemerintahan rakyat yang berdasarkan nilai-nilai falsafah Pancasila atau pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat berdasarkan sila-sila Pancasila. Hal ini berarti:

1. Demokrasi atau pemerintahan rakyat yang digunakan oleh pemerintah Indonesia adalah sistem pemerintahan rakyat yang dijiwai dan dituntun oleh nilai-nilai pandangan hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.
2. Demokrasi Indonesia pada dasarnya adalah transformasi nilai-nilai falsafah Pancasila menjadi suatu bentuk dan sistem pemerintahan khas Pancasila.
3. Demokrasi Indonesia yang dituntut oleh nilai-nilai Pancasila adalah konsekuensi dari komitmen pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara murni dan konsekuen di bidang pemerintahan atau politik.
4. Pelaksanaan demokrasi Indonesia dengan baik mensyaratkan pemahaman dan penghayatan nilai-nilai falsafah Pancasila.
5. Pelaksanaan demokrasi Indonesia dengan benar adalah pengamalan Pancasila melalui politik pemerintahan.<sup>55</sup>

Dalam konsep demokrasi adalah sebuah bentuk kekuasaan (*kratein*) dari/oleh/untuk rakyat (*demos*). Menurut konsep, kekuasaan menyiratkan arti politik dan pemerintahan, sedangkan rakyat beserta warga masyarakat didefinisikan sebagai warga Negara. Dalam perkembangan zaman modern, ketika kehidupan memasuki skala luas, tidak lagi berformat local, dan demokrasi tidak mungkin lagi direalisasikan dalam wujud partisipasi langsung, masalah diskriminasi dalam kegiatan politik tetap berlangsung.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atau sering disebut Dewan Perwakilan Rakyat, yang disingkat DPR-RI atau DPR adalah salah satu lembaga tinggi Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan

---

<sup>54</sup> H. Nuktoh Arfawie Kurde, *Teori Demokrasi*, 2001, Jakarta, hlm. 74-76.

<sup>55</sup> F. A. Azhari, *Op.Cit.*, hlm.7.

rakyat. DPR terdiri atas anggota partai politik serta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Sejarah terbentuknya DPR secara garis besar dapat dibagi menjadi 3 (tiga) periode:

1. Volksraad;
2. Masa perjuangan kemerdekaan; dan
3. Dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

Secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan Penjajahan Belanda yang dinamakan Volksraad. Pada tanggal 8 Maret 1942, Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan Volksraad secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan kemerdekaan. Sejarah DPR dimulai sejak dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945 (12 hari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia) di Gedung Kesenian, Pasar Baru Jakarta. Tanggal peresmian KNIP (29 Agustus 1945) dijadikan sebagai hari kelahiran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.<sup>56</sup>

#### **b. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat**

Suasana perpolitikan nasional pasca tumbang rezim orde baru, disambut oleh semua kalangan sebagai masa kebebasan dan berekspresi. Keadaan ini semakin bertambah seiring dengan dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dianggap turut melindungi kekuasaan otoriter tersebut selama 32 (tiga puluh dua) tahun dan kerap melahirkan kekuasaan tanpa batas.

Nuansa kehidupan demokratis semakin terasa ketika para elit politik kembali melakukan peran dan fungsi masing-masing. Sentralisasi kekuasaan yang menumpuk pada lembaga eksekutif pada masa lalu, berubah menjadi pemerataan kekuasaan dengan saling control di antara tiap lembaga Negara. Hal ini pula yang memulihkan kembali peran lembaga perwakilan. Lembaga yang merupakan symbol dari klurahan demokrasi

---

<sup>56</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Sejarah DPR" (tanpa tahun), <<http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>>, [diakses pada 27/2/2018].

di mana di dalamnya terdapat orang-orang pilihan yang dijadikan wakil rakyat yang memiliki integritas, tanggung jawab, etika serta kehormatan, yang kemudian dapat diharapkan menjadi perangkat penyeimbang dan pengontrol terhadap kekuasaan eksekutif sebagai penggerak roda pemerintahan.

Bagi Negara yang menganut kedaulatan rakyat, keberadaan lembaga perwakilan hadir sebagai suatu keniscayaan. Tidaklah mungkin membayangkan terwujudnya suatu pemerintah yang menjunjung demokrasi tanpa kehadiran institusi tersebut. Hal inilah yang menyebabkan kepentingan rakyat tertampung lewat suatu lembaga yang kemudian dituangkan dalam berbagai kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat. Untuk itu menurut kelaziman teori-teori ketatanegaraan dalam hal mana pada umumnya lembaga ini berfungsi dalam tiga wilayah, yaitu:

1. Wilayah legislasi atau pembuat aturan Perundang-undangan;
2. Wilayah penyusunan anggaran; dan
3. Wilayah pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.<sup>57</sup>

Sesuai dengan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum, ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat secara implisit menjiwai Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan demikian tidak ada lagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang diangkat. Hal ini sesuai dengan paham demokrasi perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*).<sup>58</sup>

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah orang-orang terpilih yang telah melalui seleksi ketat, mulai dari internal partai politik hingga pemilihan umum. Namun, untuk dapat menjalankan ketiga fungsi yang dimiliki dengan bidang yang sangat luas,

---

<sup>57</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 117.

<sup>58</sup> Hidayat Nur Wahid, "Eksistensi Negara Berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 4 Nomor 3, September 2007, hlm. 5.

tentu diperlukan dukungan dari berbagai pihak. Peran serta masyarakat tetap diperlukan untuk menjamin bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat benar-benar selalu bertindak sebagai wakil rakyat. Peran serta tersebut dapat diwujudkan melalui berbagai bentuk mulai dari masukan secara langsung dalam forum rapat kerja, rapat dengar pendapat hingga kritik membangun sebagai bentuk pengawasan publik.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai alat-alat kelengkapan terdiri dari Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat; Badan Musyawarah; Komisi; Badan Legislasi; Badan Anggaran; Mahkamah Kehormatan Dewan; Badan Kerja Sama Antara-Parlemen; Badan Urusan Rumah Tangga; Panitia Khusus; dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.<sup>59</sup>

Fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **1) Fungsi Legislasi**

Fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembuatan undang-undang. Fungsi ini merupakan perwujudan dari kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam negara hukum, setiap penyelenggaraan negara dan pemerintahan, baik berupa kebijakan maupun tindakan, harus dilakukan berdasarkan aturan hukum. Setiap kewenangan yang dimiliki oleh lembaga atau pejabat publik bersumber pada aturan hukum dan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum. Undang-undang merupakan produk hukum utama dalam penyelenggaraan negara. Materi muatan undang-undang menjabarkan dan melaksanakan amanat konstitusi.

Undang-undang mengikat secara umum, baik warga negara maupun penyelenggara negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Oleh karena itu dalam tradisi hukum Eropa kontinental, fungsi legislasi dapat dikatakan merupakan fungsi utama dari lembaga perwakilan. Melalui fungsi tersebut, para wakil rakyat anggota

---

<sup>59</sup> Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

Dewan Perwakilan Rakyat menentukan bagaimana kehidupan berbangsa dan bernegara dijalankan sesuai dengan konstitusi.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan pengaturan terhadap lembaga perwakilan di Indonesia ini dapat kita lihat pada Pasal 1 ayat (2) dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sedangkan pada Pasal 20A ayat (1), DPR sendiri memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selanjutnya dalam melaksanakan fungsinya, sebagai mana dijelaskan pada Pasal 20A ayat (2), DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Serta setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak menyatakan usul dan berpendapat sekaligus hak imunitas. Sedangkan kedudukan DPR sangat kuat, karena presiden tidak dapat membekukan ataupun membubarkan DPR sebagai mana tertera pada Pasal 7C.

Namun demikian keberadaan lembaga perwakilan yang baru tersebut belum dapat berfungsi penuh sebagai mana mestinya, karna masih perlu di tindak lanjuti dengan kesepakatan Undang-Undang yang akan menjadi aturan main terbentuknya lembaga itu. Sejalan dengan perubahan struktur Sistem kelembagaan negara dengan di amandemen UUD 1945 serta perubahan dinamika perpolitikan yang terus melangkah maju dengan kemudian menata kearah perpolitikan yang sehat dan demokratis, maka pengamatan terhadap DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan berikut sebagai lembaga politik sangatlah penting dan urgen. Kenyataan yang berkembang menunjukkan adanya fenomena baru terhadap peran lembaga perwakilan tersebut. Peran Dewan Perwakilan Rakyat seakan di sulap dari yang tak berdaya tatkala berhadapan dengan pemerintah, tiba-tiba berubah menjadi lembaga yang kuat terutama dalam fungsinya mengawasi gerak-gerik keberadaan lembaga eksekutif.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 67.

Fungsi Legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>61</sup> Berdasarkan ini maka dapat diketahui bahwa kekuasaan untuk membentuk undang-undang ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Fungsi legislasi merupakan fungsi paling dasar dari sebuah lembaga legislatif. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan membentuk perundang-undangan. Melalui Dewan Perwakilan Rakyat aspirasi masyarakat ditampung, kemudian kehendak rakyat tersebut diimplementasikan dalam undang-undang sebagai representasi rakyat banyak.

## **2) Fungsi Anggaran**

Anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu atau periode tertentu di masa yang akan datang. Oleh karena rencana yang disusun dinyatakan dalam bentuk unit moneter, maka anggaran sering kali disebut juga dengan rencana keuangan. Dalam anggaran, satuan kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting dalam arti segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang, sehingga dapat diukur pencapaian efisiensi dan efektivitas dari kegiatan yang dilakukan. Penganggaran merupakan komitmen resmi manajemen yang terkait dengan harapan manajemen tentang pendapatan, biaya dan beragam transaksi keuangan dalam jangka waktu tertentu di masa yang akan datang.

Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan untuk tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden.<sup>62</sup> Fungsi penganggaran merupakan fungsi untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan

---

<sup>61</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>62</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

dan Belanja Negara yang diajukan Presiden. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan dokumen yang berisi program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam waktu satu tahun serta alokasi anggaran yang akan dibelanjakan dan diperoleh sebagai penerimaan negara. Walaupun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh presiden, tetapi juga meliputi program dan anggaran yang dikelola oleh cabang kekuasaan yang lain, termasuk legislatif dan yudikatif. Dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak hanya dibahas dan ditentukan pengalokasian anggaran untuk setiap lembaga negara atau instansi, tetapi yang lebih penting adalah pembahasan program dan kegiatan yang akan dilakukan.

Melalui pembahasan tersebut, anggota Dewan Perwakilan Rakyat ikut menentukan dan menjaga agar program dan kegiatan yang akan dilakukan setiap lembaga dan instansi benar-benar diarahkan untuk kepentingan rakyat sesuai dengan amanat dan aspirasi rakyat yang diwakili. Fungsi ketiga adalah fungsi pengawasan. Dari sisi objeknya, pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat adalah terhadap pelaksanaan undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dari sudut politik ketatanegaraan, fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat adalah untuk menjaga agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan dan penyalahgunaan kekuasaan.

### **3) Fungsi Pengawasan**

Pengawasan adalah salah satu pilar terpenting dalam proses politik demokratis. Fungsi pengawasan dilaksanakan untuk menjamin terwujud dan efektifnya akuntabilitas publik dari berbagai lembaga tata pemerintahan. Dalam demokrasi, berbagai lembaga melaksanakan fungsi pengawasan, salah satunya adalah lembaga legislatif DPR. Fungsi pengawasan DPR diperlukan untuk menjamin berjalannya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi antarcabang kekuasaan. Di sisi lain, pengawasan dilakukan untuk memastikan bahwa undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang telah dibuat DPR dan Presiden benar-benar dilaksanakan dengan baik oleh semua lembaga negara dan instansi pemerintahan. Dengan demikian pelaksanaan pengawasan DPR tidak selalu berarti berhadaphadapan dengan pemerintah, khususnya Presiden.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Effendi Sofian, *Hantaman Struktural Pengawasan Legislatif*, Jakarta: Prisma, 2000, hlm. 68.

Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.<sup>64</sup> Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat juga harus dilihat sebagai upaya bersama untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan benar-benar untuk kepentingan rakyat sesuai dengan aturan hukum yang telah ditetapkan. Dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat tentu akan menunjukkan jati diri sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Hal itu dilakukan dengan senantiasa membuka ruang partisipasi dan konsultasi publik dalam pengambilan keputusan. Untuk itu diperlukan transparansi pelaksanaan ketiga fungsi yang dimiliki yang pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Segegap bangsa Indonesia tentu berharap besar terhadap Dewan Perwakilan Rakyat yang baru dilantik. Berbagai persoalan kebangsaan dan kenegaraan perlu segera mendapat perhatian dan pemecahan. Agenda pembangunan harus dilanjutkan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur yang telah dicita-citakan sejak awal kemerdekaan. Untuk itu diperlukan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat yang selalu meningkat dalam menjalankan ketiga fungsi yang dimiliki. Kita percaya bahwa para anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hari ini dilantik memiliki kemampuan untuk memenuhi harapan tersebut.

### **c. Hak Dewan Perwakilan Rakyat**

Dalam melaksanakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>65</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



1. Hak Interpelasi, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
2. Hak angket, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Hak menyatakan pendapat, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.
4. Hak mengajukan pertanyaan, yaitu hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyampaikan pertanyaan baik secara lisan maupun tertulis kepada pemerintah bertalian dengan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat.
5. Hak menyampaikan usul dan pendapat, yaitu hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun kepada Dewan Perwakilan Rakyat sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan. Namun, tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tata karma, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.
6. Hak imunitas, yaitu kekebalan hukum dimana setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat dituntut di hadapan dan di luar pengadilan karena pernyataan, pertanyaan/pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat Dewan Perwakilan Rakyat, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Cerdas Pustaka, 2008, hlm. 229-230.

#### **d. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat dan berkedudukan sebagai salah satu lembaga tinggi Negara.<sup>67</sup> Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan fungsinya<sup>68</sup>, mempunyai tugas meliputi:

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD 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;
- d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- e. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- f. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- g. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.<sup>69</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kewenangan meliputi:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

---

<sup>67</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>68</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>69</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;

- m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.<sup>70</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis untuk hadir dalam rapat Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat juga berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat demi kepentingan bangsa dan negara.<sup>71</sup>

Dalam melaksanakan wewenang dan tugas, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>72</sup>

#### **e. Prinsip Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat**

Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif. Oleh karena kekuasaan diberikan oleh rakyat, maka pemerintah harus bertanggung jawab kepada rakyat. Berdasarkan itulah Miriam Budiardjo dan juga S. W. Couwenberg berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan salah satu prinsip demokrasi. Sehingga setiap penyelenggara (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga atau komisi independen), secara konstitusional diamanatkan untuk mempertanggungjawabkan mandat yang dipikulnya.

---

<sup>70</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka. Setiap pejabat publik yang dipilih rakyat dituntut mempertanggungjawabkan semua kebijakan terhadap rakyat yang telah memilih mereka.

Setiap penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga komisi independen), secara konstitusional diamanatkan untuk mempertanggungjawabkan mandat yang dipikulnya. Setiap pejabat publik yang dipilih rakyat dituntut mempertanggungjawabkan semua kebijakan terhadap rakyat yang telah memilih mereka.

Akuntabilitas dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas vertikal menyangkut pertanggungjawaban dalam hubungan antara pemegang kekuasaan dengan rakyatnya atau antara pemerintah dengan warganya. Sedangkan akuntabilitas secara horizontal dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemegang jabatan publik pada lembaga yang setara, seperti Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat harus mempertanggungjawabkan mandat rakyat yang diberikan kepadanya pada saat pemilihan umum. Salah satu bentuk pertanggungjawaban yang dimaksud adalah seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan apabila dia tidak sanggup melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif.

Yang terpenting dalam hal ini, UUD 1945 mengatur bahwa setiap anggota DPR harus bertanggung jawab atas jabatan yang diembannya. Sehingga dapat difahami bahwa mandat rakyat yang diberikan lewat pemilihan umum bukanlah mandat lepas yang berjalan begitu saja, tetapi mandat yang punya konsekuensi terhadap sebuah pertanggungjawaban.

#### **f. Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi**

Hal utama yang paling disoroti dari implementasi fungsi Dewan Perwakilan Rakyat adalah legislasi atau pembentukan undang-undang. Undang-undang adalah norma yang bersifat umum dan abstrak sehingga mengikat semua warga negara tanpa terkecuali. Adalah hal yang penting sudah memastikan undang-undang dibuat melalui prosedur yang tepat dan menghasilkan substansi pengaturan yang benar. Berkaitan dengan hal tersebut,

kontrol dari masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan. Untuk mewujudkan demokrasi perwakilan yang benar-benar mewakili rakyat, rakyat tidak bisa menghentikan langkah hanya sampai proses pemilihan wakil rakyat. Pasca pemilihan sesungguhnya adalah tahap yang lebih penting. Jelas bahwa partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk mewujudkan demokrasi perwakilan yang substansial khususnya menghasilkan undang-undang yang mengakomodasi aspirasi dan kepentingan rakyat.

Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau perundang-undangan. Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi merupakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat. Dalam hal ini, Robert B. Gibson menyatakan:

*“The demand for public participation was once the exclusive preserve of radical challenging centralized and arbitrary power. Many radical critics continue to believe that the resolution of present problems requires the active participation of all individuals in making the decisions which affect their lives.”*

Sejalan dengan pandangan Robert B. Gibson tersebut, Mas Achmad Santosa menambahkan bahwa pengambilan keputusan publik yang partisipatif bermanfaat agar keputusan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat luas. Dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, di samping memberi ruang kepada masyarakat untuk mengetahui sejak dini kemungkinan implikasi pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi publik diperlukan guna memastikan bahwa kepentingan masyarakat tidak diabaikan oleh pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, dengan keberadaan lembaga legislatif sendiri, keharusan partisipasi masyarakat telah memunculkan perdebatan berkepanjangan antara dua kelompok yang kontra dan pro dengan partisipasi masyarakat. Menurut R.B. Gibson, kelompok yang tidak setuju bertahan pada dasar teori demokrasi elit (*elite democracy*) sementara yang setuju dengan partisipasi masyarakat bertahan dengan dasar teori demokrasi partisipatoris (*participatory democracy*). Dalam pandangan teori demokrasi

elit cenderung menisbikan peran masyarakat setelah proses pemilihan umum selesai yaitu dengan terpilihnya wakil rakyat. Artinya, jika warga negara telah melaksanakan hak pilihnya dalam pemilu umum, maka seterusnya penyelenggaraan pemerintah diserahkan kepada mereka yang terpilih menjadi anggota lembaga legislatif. Padahal, dengan berbagai kepentingan politik yang mengitari mereka yang terpilih, kepentingan masyarakat amat potensial dilupakan. Ditambahkan Robert B. Gibson, pendukung teori demokrasi elit bertahan pada asumsi dasar, masyarakat lebih cenderung mementingkan diri sendiri sehingga sering terjadi perbedaan kepentingan yang dapat menimbulkan konflik.

Berbeda dengan demokrasi elit, pendukung demokrasi partisipatoris menilai pentingnya partisipasi masyarakat dengan mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Bagaimana pun, dengan terpilihnya wakil rakyat tidak menghilangkan peran masyarakat dalam pembuatan keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Dalam demokrasi partisipatoris keterlibatan masyarakat begitu dibatasi, dalam demokrasi partisipatoris keterlibatan masyarakat yang lebih luas dan bermakna merupakan keniscayaan karena makna hakiki dari demokrasi adalah memberikan dorongan bagi masyarakat untuk berperan serta dalam pembuatan keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Demokrasi partisipatoris tidak hanya berupaya mewujudkan pemerintah yang demokratis, tetapi juga masyarakat yang demokratis.

Menurut Sherry Arnstein, dalam bukunya *A Ladder of Participation* (1969) beberapa model partisipasi yang harus diwaspadai antara lain:

1. Partisipasi yang sifatnya manipulatif, yang hanya menempatkan elemen masyarakat dalam kerjasama yang sifatnya pembinaan atau kehumasan belaka.
2. Partisipasi yang menempatkan warga sebagai pihak yang harus diterapi karena kurangnya kapasitas diri dan aksesnya terhadap informasi. Misalnya warga yang melaporkan dampak kebijakan tertentu, alih-alih diselesaikan laporannya malah dirujuk ke institusi lain yang tugasnya mengelola pengaduan.
3. Partisipasi yang menempatkan warga sebagai target informasi. Meski inisiatif penginformasian harus diapresiasi, tetapi mekanismenya masih satu arah dan tidak bersifat dialogis. Informasi yang diberikan sifatnya masih pada permukaan belaka belum mengupayakan pemecahan masalah yang dialami warga.

4. Partisipasi sebagai salah satu model konsultasi publik. Dalam proses pengambilan keputusan, masyarakat sudah dilibatkan meski tidak ada jaminan masukan dari masyarakat akan dipertimbangkan dalam kebijakan yang diambil.

Berkaitan dengan efektivitas pembentukan hukum, W.J. Witteveen mengatakan, efek ideal dan penting pembentukan hukum adalah untuk memfasilitasi debat publik, di mana pembuat undang-undang mendorong rakyat untuk saling mendengar dan berbicara satu sama lain. Dengan demikian, mengabaikan peran serta masyarakat, terutama di negara berkembang, akan gagal menjadikan hukum sebagai orogram transformasi karena rakyat tidak difasilitasi secara baik dan tidak didengar dalam proses pembentukan hukum termasuk pembentukan undang-undang.

Koesanadi Hardjosoemantri mengemukakan, kritik dan keberatan atas peran serta dalam hubungannya proses pembentukan peraturan perundang-undangan di lembaga legislatif, dapat dijawab dengan argumentasi: Pertama, demokrasi perwakilan bukan satu-satunya bentuk demokrasi; kedua, sistem perwakilan tidak menutup bentuk-bentuk demokrasi langsung; ketiga, bukanlah warga masyarakat, sekelompok warga masyarakat atau organisasi yang sesungguhnya mengambil keputusan, mereka hanya berperan serta dalam tahap-tahap persiapan pengambilan keputusan.

Oleh karena itu, dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya semua pihak, baik dalam struktur kenegaraan maupun di luar strukturnya kenegaraan, dapat memprakarsai gagasan pembentuka peraturan perundang-undangan. Senada dengan sistem Asshiddiqie, Cornelius M. Kerwin menambahkan, peluang masyarakat untuk dapat memprakarsai pembentukan undang-undang merupakan prinsip yang berlaku di semua negara demokrasi. Lebih jauh Cornelius M. Kerwin menyatakan:

*“Rules can be initiated in a variety of ways. Statutory mandates, judicial orders, petitions from the public, and agency determinations need can all cause a rule-making to begin. A requirement that those about to begin writing rules must secure permission to do so from senior agency officials or simply must inform higher authorities that a rule making is being initiated, serves a number of purpose.”*

Terkait dengan pengertian partisipasi masyarakat, Samuel P. Huntington dan Joan M. Melson dalam “No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries”, mengartikan sebagai *activity by private citizens designed in influence government*



*decision-making*. Proses akomodasi ini juga didasarkan pada tingkat kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hal ini menjadi penting karena mau tidak mau, suka atau tidak suka, peraturan perundang-undangan menjadi alat yang otoritatif untuk mengatur kehidupan masyarakat. Suatu peraturan yang sudah mempunyai “daya laku” akan mengikat masyarakat. Partisipasi masyarakat mempunyai makna penting sebagai upaya *democratizing decision-making*. Dengan makna itu, peraturan perundang-undangan akan memiliki kelebihan dalam hal efektivitas keberlakuan di dalam masyarakat. Selain itu, partisipasi rakyat juga memberikan legitimasi atau dukungan politik dari masyarakat terhadap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada konsep demokrasi deliberatif yang dibawa oleh Jurgen Habermas, kebijakan yang dikeluarkan oleh wakil rakyat dapat dikontrol melalui keberadaan “ruang publik”. Ruang publik menjadi arena diskursus antara rakyat dengan wakil rakyat mengenai kebijakan yang dibuat. Ketiadaan ruang publik membuat konsep demokrasi deliberatif tidak bisa dijalankan seutuhnya. Ruang publik berwujud serangkaian mekanisme dan juga kondisi yang diciptakan untuk mendukung adanya demokrasi deliberatif. Undang-undang yang dilahirkan tanpa melalui ruang publik, hanya akan menjadi undang-undang yang melanggar hak konstitusional warga negara

Secara etimologis istilah “deliberasi” berasal dari bahasa latin “*deliberatio*” yang artinya konsultasi, menimbang-nimbang, atau musyawarah. Dalam konteks pembahasan tentang teori demokrasi, “deliberasi” selalu menjadi elemen penting. Walaupun memiliki banyak variasi, deliberasi bisa dibidang tetap menjadi “fitur” inti dari demokrasi. Menurut Hansen, gagasan deliberasi dapat ditarik dari pemikiran beberapa filsuf dan pemikir politik sejak abad 18 seperti: Rouessau, de Tocqueville, JS Mill, Dewey dan Koch. Namun, para ahli umumnya bersepakat bahwa istilah demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*) diperkenalkan oleh J.M. Bessette di tahun 1980. Meskipun demikian, pemikir yang dipandang berjasa mengembangkan dan mempopulerkan demokrasi deliberatif adalah Jurgen Habermas.

Pemikiran Habermas tentang konsep demokrasi deliberatif didasari oleh pemetaan yang dia lakukan terhadap 3 (tiga) konsep demokrasi, yaitu: (a) model liberal; (b) model republik; dan (c) model prosuderalis. Model terakhir inilah yang menjadi landasan pemikiran Habermas dalam mengembangkan konsep demokrasi deliberatif. Dalam pandangan Habermas, konsep deliberasi adalah prosedur sebuah keputusan dapat

dihasilkan. Dengan kata lain, sebuah konsensus atau keputusan memiliki legitimasi jika sudah melalui proses pengujian atau diskursus, dimana semua isu dibahas bersama khususnya oleh pihak-pihak yang terlibat langsung dengan isu tersebut dalam posisi yang setara dan tanpa tekanan pihak lain. Konsep tersebut ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Intensifikasi proses deliberasi lewat diskursus publik ini merupakan jalan untuk merealisasikan konsep demokrasi, *Regeirung der Regierten* (Pemerintahan oleh yang diperintah).

Menurut Reiner Forst, seorang komentator Habermas, mengungkapkan bahwa “demokrasi deliberatif” bukan berarti jumlah kehendak perseorangan dan juga bukan kehendak umum yang menjadi sumber legitimasi, melainkan proses pembentukan keputusan politis yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursif argumentatif. Dengan demikian, demokrasi deliberatif dapat dipahami sebagai proseduralisme dalam hukum dan politik. Demokrasi deliberatif merupakan suatu proses perolehan legitimasi melalui diskursivitas. Selain itu, dalam demokrasi deliberatif, keputusan mayoritas dapat dikontrol melalui kedaulatan rakyat. Artinya, masyarakat dapat mengkritisi keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pemegang mandat. Kritik masyarakat ini akan berfungsi untuk mengendalikan politik formal atau kebijakan-kebijakan politik. Inti dari pemikiran Habermas tersebut, semua produk hukum dan kebijakan yang dibuat oleh negara baik di ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif, harus melalui proses pengujian dan diskursus oleh *civil society*.

Dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan pelaksanaan asas “konsesus” rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sebagaimana yang dikemukakan A. Hamid S. Attamimi, pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat. Dalam artian demikian, konsensus dimaksud harus melibatkan masyarakat dalam proses persiapan dan pembahasan rancangan undang-undang yang akan disusun, sehingga tujuan yang diinginkan dapat tercapai.

Dilihat dari teori pembentukan undang-undang, keharusan adanya partisipasi masyarakat merupakan tujuan dari teori “*the synoptic policy-phases theory*”. Menurut teori ini, pembentukan undang-undang sebagai suatu proses yang terorganisasikan terarah dengan baik terhadap suatu pembentukan keputusan yang mengikat yang berupaya mencari dan menentukan arahan bagi masyarakat secara keseluruhan. Suatu kebijakan dibentuk oleh lembaga yang akuntabel, diharapkan melalui proses yang terbuka dan bertanggung jawab agar tercapai ketepatan (*enforceability*), keseimbangan (*adequacy*), dan keterlaksanaan (*implementability*) dari aturan.

Pengalaman negara-negara yang telah lama memberikan kesempatan bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, partisipasi dilakukan mulai dari tahap persiapan naskah rancangan undang-undang sampai pembahasan di lembaga legislatif. Di dalam masyarakat demokrasi pluralis, *lobbying* dan *interest group* merupakan kelompok paling aktif menggunakan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses legislasi. Pengalaman menunjukkan, dengan terbukanya kesempatan bagi masyarakat berpartisipasi, pembentukan undang-undang akan menjadi lebih berhati-hati untuk membentuk suatu undang-undang. Dengan demikian, partisipasi masyarakat tidak hanya dibutuhkan dalam rangka menciptakan *good law-making process*, tetapi juga untuk mengantisipasi agar substansi undang-undang tidak merugikan masyarakat.

## **5. Kajian Mengenai Landasan Pembentukan Majelis Kehormatan Dewan**

### **a. *Forum Privilegiatum***

*Forum Privilegiatum* atau *privilege forum* adalah forum khusus yang diberikan untuk pejabat-pejabat negara tertentu agar dapat menjalani proses hukum secara cepat, sehingga prosesnya hanya ada di satu tingkatan dan langsung bersifat final dan mengikat. Dari segi proses, persis dengan yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Untuk menjamin integritas proses cepat tersebut, forum ini biasanya dilakukan di pengadilan tertinggi (Mahkamah Agung) dan proses penyidikan dan penuntutan pun dilakukan secara khusus.

Indonesia mengenalnya dari masa penjajahan Belanda. Konstitusi Belanda Pasal 119 menyatakan berbunyi: “*Present and former members of the Parliament, Ministers, and State Secretaries shall be tried by the Supreme Court for offenses committed while in*

*office. Proceedings shall be instituted by Royal Decree or by a resolution of the Second Chamber.”*

Forum ini di Belanda dilaksanakan oleh *Hoge Raad* (Mahkamah Agung). Sejak 1893, forum ini sudah dibatasi hanya untuk perkara-perkara perdata, bukan pidana. Tim mencoba menelusuri lebih jauh rationale adanya forum *privilegium* ini dan tidak menemukan alasan yang mendalam kecuali bahwa orang-orang yang mempunyai jabatan tinggi harus mempunyai sebuah forum khusus.<sup>73</sup> Penelusuran selanjutnya menunjukkan aspek sejarah. Forum khusus ini mulai diadakan pada sekitar abad ke-15 untuk bisa membawa pejabat-pejabat dan penguasa feodal pada masa itu, yang tidak mau dan sangat sulit untuk dibawa ke pengadilan karena merasa lebih tinggi dari pengadilan. Forum ini diadakan untuk membuat mereka bersedia masuk ke ranah pengadilan; dan di sisi lainnya berguna untuk publik karena bisa membuat penguasa bertanggung jawab di hadapan hukum.<sup>74</sup>

Wewenang *Hoge Raad* Belanda ini kemudian dibawa oleh pemerintahan kolonial Indonesia. Setelah kemerdekaan, aturan ini terus diadopsi dan dituangkan dalam UUD RIS 1949 maupun UUDS 1950. Pasal 106 UUDS 1950 menyatakan:

“Presiden, Wakil Presiden, Menteri-menteri, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Mahkamah Agung, Djaksa Agung pada Mahkamah Agung, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank-Sirkulasi dan juga pegawai-pegawai, anggota-anggota majelis-majelis tinggi dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk dengan undang-undang, diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi juga oleh Mahkamah Agung, pun sesudah mereka berhenti, berhubungan dengan kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan undang-undang dan yang dilakukannya dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan undang-undang”.

---

<sup>73</sup> Roel de Lange, “Political and Criminal Responsibility”, *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 6, Desember 2002, hlm. 4

<sup>74</sup> C. J. Zuijderduijn, *Medieval Capital Markets: Markets for Renten, State Formation and Private Investment in Holland*, Boston: Brill, 2009, hlm. 40.

Soepomo menyatakan bahwa pasal-pasal Undang-Undang Dasar Sementara 1950 diambil begitu saja dari Konstitusi RIS.<sup>75</sup> Dalam Staatsblad 1867 No. 10 (diubah terakhir dengan Staatsblad 1941 No. 31), aturan ini resmi diberlakukan di Hindia Belanda, dengan didasarkan pada penggolongan hukum (Eropa, timur asing, dan bumiputera). Masuknya penguasa Jepang pada 1942 membuat aturan ini diadopsi lebih jauh tanpa didasarkan pada penggolongan hukum. Namun kemudian Undang-Undang Dasar 1945 tidak memuat adanya forum ini di dalamnya. Forum ini baru diadopsi kembali dengan diberlakukannya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949, yang isinya kemudian diambil sebagai Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang dikutip di atas.

Berdasarkan ketentuan ini, Menteri Negara Sultan Hamid, Menteri Luar Negeri Ruslan Abdulgani, Menteri Kehakiman Djodi Gondokusumo dan beberapa pejabat lainnya pernah diadili dengan mekanisme forum privilegium. Dengan diberlakukannya kembali Undang-Undang Dasar 1945 pada 1959, forum privilegium kembali tidak berlaku; dan pada 1959, Mahkamah Agung memutuskan untuk tidak lagi mempunyai yurisdiksi ini. Ini kemudian dikuatkan dengan UU Mahkamah Agung dan UU Kekuasaan Kehakiman yang dibuat kemudian.

Yang perlu diperhatikan, sesungguhnya prosedur perizinan untuk pemeriksaan pejabat negara termasuk dalam forum privilegium. Konsep forum istimewa ini tidak hanya mengatur hukum acara di pengadilan, tetapi juga proses hukum secara umum, termasuk penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Nampaknya, kewajiban izin bagi pejabat negara yang kita anut sekarang merupakan penggalan dari *forum privilegium* yang sudah tidak lagi kita miliki.

Ini bisa dilihat dari bagian Penjelasan Umum Undang-Undang No. 13 Tahun 1970 Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota-Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong. Dikatakan:

“Undang-undang Dasar 1945 tidak mengenal apa yang disebut forum privilegium, sehingga apa yang diatur di dalam Undang-undang ini hanyalah mengenai tata-cara tindakan kepolisian tersebut yang dimasukkan

---

<sup>75</sup> R. Soepomo, *Undang-Undang Sementara Republik Indonesia*, Jakarta: Noordhoff-Koff, 1954.

pula ke dalamnya mengenai pemanggilan sehubungan dengan tindak pidana dan meminta keterangan tentang tindak pidana, tanpa menyampingkan hukum acara yang berlaku.”

Dalam perjalanan selanjutnya, adanya izin sebagai penggalan dari konsep forum privilegiatum ini dilestarikan dengan masuknya ketentuan itu dalam berbagai undang-undang. Dengan rationale menjaga “harkat dan martabat” pejabat negara, pemeriksaan pejabat negara harus dengan izin presiden sebagai kepala negara, meskipun proses yang khusus dalam beracara sudah tidak lagi ada dalam sistem peradilan Indonesia.

### **b. *Parliamentary Privileges***

Keistimewaan bagi anggota dewan jamak dikenal dalam berbagai praktek kenegaraan. Parliamentary privileges (dalam tradisi parlemen Inggris/Westminster atau Privileges for the House of Representatives di Amerika Serikat) mempunyai dua tujuan.

Pertama, memberikan imunitas bagi anggota lembaga perwakilan agar tidak dapat dituntut secara perdata di muka hukum karena apa yang dinyatakannya dalam sidang. Tanpa hak imunitas, bisa jadi legislator merasa tak bebas mengemukakan pendapat dan mendorong perbaikan bagi konstituennya karena selalu terancam digugat secara hukum oleh lawan-lawan politiknya.

Esensi kebebasan berbicara inilah satu-satunya alasan yang membuat legislator seakan-akan kebal hukum. Namun mereka tidak sepenuhnya kebal. Mereka hanya tidak bisa dihukum atas apa yang diucapkannya di dalam sidang. Di luar kapasitasnya sebagai wakil rakyat, legislator tetap warga negara biasa. Karena itulah, keistimewaan parlemen (parliamentary privilege) ataupun hak imunitas hanya berlaku untuk gugatan perdata, khususnya untuk soal pencemaran nama baik atau semacamnya. Kemudian, untuk membatasi kebebasan berbicara tersebut, dibuat pula perangkat aturan sidang mengenai bahasa yang tidak dapat digunakan di dalam sidang parlemen. Kata-kata kasar, makian, dan kebohongan tidak boleh digunakan dalam sidang-sidang parlemen. Dalam tradisi parlemen Inggris, ini disebut “unparliamentary language.”

Kedua, efektivitas kerja mereka sebagai anggota dewan. Bentuknya adalah perlindungan bagi anggota dewan untuk ditahan untuk kasus perdata selama masa sidang. Bila ditahan, mereka tidak akan bisa berpartisipasi dalam sidang. Dengan alasan yang sama, di negara dengan sistem jury, mereka tidak dibebaskan dari kewajiban menjadi

anggota jury dan juga tidak diperkenankan menjadi saksi, yang membuat mereka tidak hadir dalam sidang. Perlu dicatat, di luar masa sidang mereka tetap dapat ditahan untuk kasus perdata. Dan yang lebih penting, tidak ada pengecualian sama sekali bagi mereka untuk perkara-perkara pidana.

### **c. Independensi Peradilan**

Prinsip lainnya yang harus diperhatikan dalam pengistimewaan anggota dewan adalah adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak. Meskipun ada berbagai kriteria dan pemahaman negara hukum, prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak merupakan salah satu prinsip utama dalam negara hukum.

Adanya persyaratan izin dari Mahkamah Kehormatan Dewan, terlepas dari soal batas waktu dan pengecualian, sesungguhnya merupakan bentuk intervensi kekuasaan kehakiman. Meski izin ini tidak berkaitan langsung dengan hakim, kekuasaan kehakiman mencakup juga proses peradilan secara luas. Aparat penegak hukum dalam melaksanakan proses peradilan, mulai dari penyelidikan sampai adanya putusan pengadilan, tidak boleh mendapatkan tekanan apapun.

Mahkamah Konstitusi-pun telah berpendapat mengenai hal ini, dalam Putusan MK No. 73/PUU-IX/2011, Mahkamah berpendapat “Dengan adanya syarat persetujuan tertulis dari Presiden untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan, akan menghambat percepatan proses peradilan dan secara tidak langsung mengintervensi sistem penegakan keadilan.”

Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi juga berpendapat dalam Putusan MK No. 6-13-20/PUU-VIII/2010 jo. Putusan MK No. 73/PUU-IX/2011, bahwa tafsir kekuasaan kehakiman meliputi hal-hal yang berkaitan dengan penegakan hukum dan keadilan dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana. Dengan demikian, sehingga sifat independensi peradilan meliputi keseluruhan proses sistem peradilan pidana yang dimulai sejak penyelidikan, penyidikan, penuntutan, proses persidangan, sampai penjatuhan dan pelaksanaan hukuman.

Dengan begitu, untuk prinsip negara hukum dalam hal independensi kekuasaan kehakiman, persyaratan izin untuk memeriksa anggota dewan tidaklah tepat.

## **B. Kajian Praktik Empiris**

### **1. Kajian Mengenai Pelaksanaan Pemilihan Umum Lembaga Perwakilan Rakyat**

#### **a. Praktik Pemilihan Umum pada Masa Awal Kemerdekaan**

Pembentukan lembaga legislatif di masa awal kemerdekaan diselenggarakan berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi:

“Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.”

Maka dari itu, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat atau yang selanjutnya akan disebut KNIP. Pada awalnya, KNIP bekerja sebagai pembantu Presiden dan selanjutnya, atas dasar Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, KNIP menjadi lembaga legislatif yang ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang lebih dikenal dengan istilah GBHN.

Dalam hal penentuan anggota KNIP, berdasarkan Maklumat Pemerintah 3 November 1945, pemerintah merencanakan untuk menyelenggarakan Pemilu pada Januari 1946. Namun, rencana tersebut tidak terlaksana. Hingga akhirnya pada Juli 1946, KNIP mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat menjadi Undang-Undang, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat.<sup>76</sup> Dalam Undang-Undang tersebut dikatakan bahwa badan penyelenggara pemilihan dari pusat sampai daerah akan dibentuk.

Badan yang dibentuk dan diangkat oleh Presiden ini akan bertugas untuk menyelenggarakan pemilihan untuk menentukan 110 orang yang akan menjadi anggota KNIP dan melakukan pembaharuan keanggotaan KNIP. BPS terdiri dari 10 orang, yang termasuk seorang merangkap Ketua dan seorang lagi merangkap Wakil Ketua. Keanggotaan BPS ini merupakan perwakilan dari partai politik dan wakil dari daerah. Badan ini akan dibagi menjadi dua tingkat, yaitu tingkat pusat dan tingkat daerah. Di

---

<sup>76</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 1999, hlm. 221.



tingkat pusat nama badan ini adalah Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat yang disingkat dengan BPS, sedangkan di daerah dinamakan dengan Cabang Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat.

Dalam rangka mendukung kinerja BPS, Pemerintah membentuk Kantor Pusat Pemilihan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1946. Kantor Pemilihan ini bertugas melaksanakan administrasi pemilihan, menyelenggarakan rapat-rapat BPS, menyusun laporan pelaksanaan pemilihan, mencetak barang-barang keperluan BPS, membuat pengumuman-pengumuman, dan mengurus pengarsipan. Kantor Pemilihan Pusat ini dipimpin oleh seorang sekretaris yang diangkat dan diberhentikan oleh Ketua BPS.

Tugas dari Cabang BPS adalah memimpin dan mengawasi pemilihan (pendaftaran) pemilih di wilayahnya dan menyelenggarakan pemilihan anggota KNIP. Jumlah anggotanya bisa berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain, tetapi strukturnya sama dengan BPS di pusat, yaitu seorang ketua, seorang Wakil Ketua, dan beberapa anggota. Ketua dan Wakil Ketua juga merangkap anggota. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atau Gubernur. Untuk mendukung tugas Cabang BPS, dibentuklah Cabang Kantor Pemilihan yang tugasnya mirip dengan tugas Kantor Pemilihan di pusat, yaitu mengadministrasikan penyelenggaraan pemilihan di daerah masing-masing.

Di bawah Cabang BPS adalah Komisi yang bertugas membantu Cabang BPS, khususnya dalam menetapkan pemilih di wilayah masing-masing. Wilayah kerja Komisi ialah daerah kawedanaan (untuk di Jawa), karesidenan (untuk Sumatra), atau provinsi (untuk Kalimantan, Maluku, Sulawesi, dan Sunda Kecil). Anggotanya merupakan wakil-wakil dari perkumpulan politik, ekonomi, sosial, dan laskar rakyat. Tiap perkumpulan mempunyai seorang wakil di Komisi.

Setelah berjalan dua tahun, pada tahun 1948, BPS beserta semua organ di bawahnya, baik di pusat maupun di daerah, dibubarkan melalui Penetapan Presiden No. 28 Tahun 1948. Pembubaran tersebut merupakan konsekuensi dari tidak digunakannya lagi Undang-Undang No. 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan KNIP.

Perkembangan selanjutnya, diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 27 tahun 1948 tentang Penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan anggota-anggotanya. Undang-undang ini menyebutkan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum

dari tingkat pusat sampai daerah. Dalam rangka melaksanakan Pemilu tersebut, di tingkat pusat dibentuk Kantor Pemilihan Pusat (KPP), di tingkat provinsi dibentuk Kantor Pemilihan, di kabupaten diadakan Cabang Kantor Pemilihan, dan di kecamatan didirikan Kantor Pemungutan Suara. Semuanya untuk menyelenggarakan pemilu yang memilih anggota DPR, sedangkan untuk memilih anggota DPRD diatur tersendiri yang pelaksanaannya tidak bersamaan dengan pemilihan anggota DPR.

#### **b. Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Masa Konstitusi RIS**

Pada tanggal 27 Desember 1949, saat Belanda menyerahkan kedaulatan kepada Indonesia, Pemilu belum dapat dilaksanakan. Sebagai konsekuensi diterimanya hasil Konferensi Meja Bundar atau yang dikenal dengan KMB, diadakan perubahan bentuk negara kesatuan Republik Indonesia menjadi Negara Serikat. Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Berdasarkan Konstitusi RIS yang menganut sistem pemerintahan parlementer, badan legislatif RIS terdiri atas dua kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan Pasal 98 UUD RIS, DPR RIS terdiri atas 150 anggota. Pada pasal 99 dan 109 UUD RIS menyatakan bahwa 150 anggota tersebut dibagi menjadi 50 anggota dari Republik Indonesia dan 100 anggota dari daerah bagian, walau pada praktiknya, anggota-anggota DPR RIS yang ada berjumlah 146 orang. Dalam Pasal 100 UUD RIS ditentukan pula bahwa dari seluruh jumlah anggota DPR RIS akan terdiri atas sekurang-kurangnya 9 (sembilan), 6 (enam), dan 3 (tiga) anggota berturut-turut yang mewakili golongan kecil Tionghoa, Eropa dan Arab. Setiap daerah bagian bebas menentukan cara pemilihan wakil-wakilnya untuk DPR; apakah dengan pemilihan ataukah penunjukan.<sup>77</sup>

Sementara itu, mengenai Senat RIS, menurut Pasal 80 UUD RIS, senator-senator Indonesia mewakili daerah-daerah bagian. Pada Pasal 81 UUD RIS dinyatakan bahwa setiap Senator ditunjuk oleh Pemerintah Daerah bagian yang diwakilinya, dipilih dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi. Keanggotaan Senat RIS berjumlah 32 orang, yaitu masing-masing dua anggota dari tiap negara/negara bagian.

---

<sup>77</sup> S. Dotomuljono, *Kekuasaan MPR Tidak Mutlak*, Jakarta: Erlangga, 1985, hlm. 43.

## **c. Praktik Pemilihan Umum pada Masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950**

### **1) DPRS (1950-1956)**

Pada 15 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS menyetujui Undang-Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUDS ini diadopsi dari UUD RIS yang mengalami perubahan, terutama yang berkaitan dengan perubahan bentuk negara dari negara serikat menjadi negara kesatuan. Pada tanggal yang sama, DPR dan Senat RIS mengadakan rapat. Dalam rapat itu dibacakan piagam pernyataan terbentuknya NKRI yang bertujuan; (a) membubarkan secara resmi negara RIS yang berbentuk federasi dan; (b) membentuk NKRI yang meliputi seluruh daerah Indonesia dengan UUDS yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.

UUDS 1950 mengatur bahwa sebelum terbentuknya DPR yang akan dipilih lewat Pemilu, kewenangan legislatif akan diselenggarakan oleh sebuah lembaga yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) yang penentuan keanggotaan DPRS tidak dilakukan lewat pemilu. Sesuai dengan Pasal 77 UUDS 1950, ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat Republik Indonesia, dan 13 anggota dari DPA. Anggota-anggota ini kemudian mengelompokkan diri dalam berbagai fraksi berdasarkan asal organisasi yang diwakili.

Pada Desember 1953, ditetapkan Undang-Undang No. 37 Tahun 1953 yang mengatur bahwa kekosongan jabatan anggota DPRS karena meninggal dunia atau pengunduran diri akan diisi atas dasar pengangkatan oleh Presiden. Jika anggota itu adalah anggota partai, partai yang bersangkutan mengajukan seorang calon penggantinya kepada Presiden. Jika anggota itu dari kalangan independen, Presiden memiliki kebebasan sepenuhnya untuk memilih calon penggantinya.

### **2) DPR dan Konstituante Hasil Pemilu 1955**

UUDS 1950 menyarankan untuk diselenggarakannya Pemilu untuk memilih keanggotaan DPR dan lembaga khusus yang bertugas menyempurnakan konstitusi, yaitu Konstituante. Mekanisme pemilihan anggota DPR disebutkan dalam Pasal 56 UUDS 1950 adalah sebagai berikut:

“Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri sejumlah Anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan atas perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga-negara Indonesia mempunyai seorang wakil; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua pasal 58.”

Akan tetapi, pada Pasal 57 UUDS 1950 menyebutkan bahwa:

“Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga-negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

Namun, mengenai ketentuan tugas dan mekanisme pemilihan anggota Konstituante yang dijabarkan dalam Pasal 134 dan 135 UUDS 1950 menyatakan bahwa:

“Konstituante (Sidang Pembuat Undang-undang Dasar) bersama-sama dengan Pemerintah secepat-cepatnya menetapkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-undang Dasar Sementara ini.”

Sementara itu, Pasal 135 UUDS 1950 berbunyi sebagai berikut:

1. Konstituante terdiri dari sejumlah Anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan atas perhitungan setiap 150.000 jiwa penduduk warga-negara Indonesia mempunyai seorang wakil.
2. Anggota-anggota Konstituante dipilih oleh warganegara Indonesia dengan dasar umum dan dengan tjara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
3. Ketentuan-ketentuan dalam pasal 58 berlaku buat konstituante dengan pengertian bahwa jumlahjumlah wakil itu dua kali lipat.

Berkaitan dengan hal itu, pemerintah bersama DPR, menyusun undang-undang yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Dengan berlakunya Undang-Undang ini maka dari itu telah menggantikan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 dengan segala konsekuensinya.

Salah satu konsekuensinya adalah meleburnya kantor-kantor badan penyelenggara pemilihan umum disesuaikan dengan UU Nomor 7 Tahun 1953. Dalam hal ini, maka dibentuklah Instruksi Menteri Kehakiman No. JB 2/9/3 tanggal 7 Juli 1953 dimana berisi mengenai Kantor Pemilihan Pusat (KPP), Kantor Pemilihan (KP), dan Kantor Pemungutan Suara (KPS) yang akan diganti dengan Panitia Pemilihan Indonesia

(PPI), Panitia Pemilihan (PP), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). Dimana anggota PPI yang terdiri dari sekurang-kurangnya lima orang dan sebanyak-banyaknya sembilan orang ini yang akan melaksanakan Pemilu 1955 sebagai pertama kali di Indonesia.

Pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil, serta demokratis. Pemilu 1955 mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Pemilu tersebut diikuti oleh 172 kontestan yang terdiri dari partai politik dan calon perorangan. Sistem pemilihan yang digunakan dalam Pemilu 1955 ini adalah proporsional yang tidak murni dengan 16 daerah pemilihan.

Pemilu untuk anggota Dewan Konstituante dilaksanakan pada 15 Desember 1955. Jumlah kursi anggota Konstituante terpilih sebanyak 520 anggota, tetapi di Irian Barat yang memiliki jatah enam kursi tidak ada pemilihan, sehingga kursi yang dipilih hanya 514.

#### **d. Praktik Pemilihan Umum pada Masa Undang-Undang Dasar 1945 Pasca-Dekrit Presiden 5 Juli 1959**

##### **1) DPR Hasil Pemilu 1955**

Pada 1959 Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan menyatakan bahwa Republik Indonesia kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan anggota DPR hasil Pemilu 1955 dalam sidangnya menyatakan kesediaan untuk bekerja terus berdasarkan UUD 1945.

Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959 yang menetapkan bahwa sementara DPR menurut UUD 1945 belum tersusun, DPR yang dibentuk berdasarkan UU No. 7 Tahun 1953 menjalankan tugas DPR menurut UUD 1945. Anggota DPR ini dilantik oleh Presiden pada 23 Juli 1959. Sejumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah.<sup>78</sup>

Meskipun telah dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia II, Pemilu tidak segera bisa dilaksanakan. Yang terjadi kemudian ialah Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955 pada 4 Juni 1960 setelah menolak RAPBN yang diajukan pemerintah.

---

<sup>78</sup> Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1970, hlm. 219-220.

Presiden Soekarno berdasarkan Dekrit 5 Juli 1959 membentuk DPR-Gotong Royong (DPR-GR) dan MPR Sementara (MPRS) yang semua anggotanya diangkat Presiden.<sup>79</sup>

## 2) DPR-GR (1960-1966)

Setelah membubarkan DPR hasil pemilu 1955, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden No. 4 tahun 1960 yang mengatur Susunan DPR-Gotong Royong (DPR-GR). Istilah "Gotong Royong" ini ditambahkan di belakang nama DPR dengan maksud untuk menekankan kehendak Presiden bahwa DPR harus menempuh cara kerja yang lain daripada DPR di masa Demokrasi Liberal.<sup>80</sup> Ketua, wakil ketua, dan anggota DPR-GR berjumlah 283 orang, semuanya diangkat oleh Presiden dengan Keputusan Presiden No. 156 Tahun 1960. Selain itu, Presiden mengangkat Ketua DPR-GR sebagai Menteri Koordinator dan Wakil Ketua DPR-GR sebagai pejabat yang berkedudukan setingkat menteri.<sup>81</sup>

Setelah peristiwa Gerakan 30 September 1965 yang melibatkan Partai Komunis Indonesia, DPR-GR membekukan sementara 62 orang anggota DPR-GR eks PKI dan ormas-ormasnya. DPR-GR terus berlanjut tanpa PKI dalam masa kerjanya satu tahun.

## 3) Pembentukan MPRS

Untuk melaksanakan Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Serikat (MPRS) sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur pembentukan MPRS sebagai berikut:

---

<sup>79</sup> Daniel S. Lev, "Partai-Partai Politik di Indonesia Pada Masa Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Terpimpin," dalam Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996), hlm.133.

<sup>80</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Kostitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku V tentang Hasil Pemilu*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010.

<sup>81</sup> Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1970, hlm. 241-242.

1. MPRS terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Yang dimaksud dengan daerah dan golongan-golongan ialah Daerah Swatantra Tingkat I dan Golongan Karya.
2. Jumlah anggota MPR ditetapkan oleh Presiden.
3. Anggota tambahan MPRS diangkat oleh Presiden dan mengangkat sumpah menurut agamanya di hadapan Presiden atau Ketua MPRS yang dikuasakan oleh Presiden.
4. MPRS mempunyai seorang ketua dan beberapa wakil ketua yang diangkat oleh Presiden.

Anggota MPRS diangkat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960. Anggota MPRS berjumlah 616 orang yang terdiri dari 257 anggota DPR-GR, 241 Utusan Golongan Karya, dan 118 Utusan Daerah.

#### **4) DPR-GR (1966-1971)**

Pada 2 Mei 1966, saat DPR-GR memulai masa persidangan keempat untuk masa sidang 1965-1966, ribuan mahasiswa memenuhi gedung dan ruangan sidang. Seorang anggota DPR-GR Dahlan Ranuwihardjo mengemukakan dalam sidang agar DPR-GR benar-benar membawakan aspirasi rakyat dengan menjalankan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Menurut Dahlan, sesuai jiwa UUD 1945, DPR tidak berdiri di bawah melainkan berdampingan dengan Presiden sehingga konsekuensi logisnya pimpinan DPR-GR hendaknya dipilih oleh anggota-anggota DPR-GR sendiri. Konsekuensi lanjutannya adalah bahwa Pimpinan DPR-GR tidak perlu menjadi anggota kabinet dengan diberikan pangkat menteri.

Setelah mendengar pendapat golongan-golongan mengenai usul dari Dahlan Ranuwihardjo tersebut, sidang DPR-GR pada 2 Mei 1966 memutuskan bahwa pimpinan DPR-GR demisioner dan mengangkat *caretaker* pimpinan DPR-GR. Selanjutnya, dalam sidang pleno terbuka DPR-GR pada 17 Mei 1966 dipilih pimpinan DPR-GR yang baru. Sementara itu, komposisi anggota DPR-GR yang lama masih tetap dipertahankan.<sup>82</sup>

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan

---

<sup>82</sup> Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1970, hlm. 337-339.

Perundangan Republik Indonesia, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No. 10/1966, DPR-GR menjalankan fungsinya kembali sebagai lembaga legislatif sesuai dengan UUD 1945.

#### **e. Pemilihan Umum dan Pembentukan DPR/MPR Masa Orde Baru**

Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS melalui Sidang Istimewa dengan Ketetapan MPRS XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Tap MPRS XXXIII/MPRS/1967 tersebut juga memberikan mandat kepada Jenderal Soeharto untuk menjadi Pejabat Presiden sampai dilaksanakannya Pemilihan Umum. Hal itu termaktub dalam Pasal 4 TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967 yang menyebutkan sebagai berikut:

“Menetapkan berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XV/MPRS/1966, dan mengangkat Jenderal Soeharto, pengembalian Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum.”

Pemilu kedua baru bisa diselenggarakan pada 5 Juli 1971, yang berarti setelah empat tahun Soeharto berada di kursi kepresidenan. Undang-undang yang disusun oleh Pemerintah dan DPR-GR guna menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 1971 adalah Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Penyelenggara Pemilu sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 adalah Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dibentuk oleh Presiden. Kemudian, Presiden menetapkan pembentukan dan anggota LPU dengan Keppres No. 3 Tahun 1970. Menurut Pasal 8 Ayat 7 UU No. 15 Tahun 1969, LPU merupakan lembaga yang bersifat permanen, yang terdiri atas tiga unsur, yaitu dewan pimpinan, dewan/anggota-anggota pertimbangan, dan sekretariat.

Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955. Dalam Pemilu 1971, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan. Pembagian kursi pada Pemilu 1971 dilakukan dalam tiga tahap, hal ini dalam hal ada partai yang melakukan *stembus accord*, tetapi di daerah pemilihan yang tidak terdapat partai yang melakukan *stembus accord*, pembagian



kursi hanya dilakukan dalam dua tahap. *Stembus accord* sendiri memiliki pengertian sebagai suatu kerjasama atau kesepakatan antara dua atau lebih partai politik peserta pemilu untuk saling membantu dengan cara pemanfaatan sisa suara yang tidak habis dibagi dalam bilangan pembagi pemilihan (BPP), di mana kemungkinan jumlah suara yang diperoleh partai tersebut dapat menghasilkan kursi tambahan dengan arti lain suara yang diterima partai yang tidak lolos pemilu akan dialihkan kepada partai lainnya sehingga memungkinkan mendapatkan kursi di parlemen.

Sementara itu, dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD disebutkan bahwa tidak seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 460 orang yang terdiri atas 360 orang anggota dipilih melalui pemilihan umum dan 100 orang anggota diangkat; 75 orang mewakili Golongan Karya ABRI dan 25 dari Golongan Karya bukan ABRI. Ketentuan ini berlangsung hingga tahun 1997. Mengenai keanggotaan MPR, dalam Undang-Undang yang sama disebutkan bahwa MPR berjumlah 920 orang, yang terdiri atas 460 orang anggota DPR, 130 orang Utusan Daerah yang dipilih oleh DPRD I, 123 orang Utusan Partai Politik dan Golongan Karya menurut imbalan hasil pemilihan umum DPR, 207 orang diangkat oleh Presiden mewakili Golongan Karya ABRI dan bukan ABRI. Sementara partai-partai politik yang tidak memperoleh kursi dalam DPR mendapatkan sedikitnya satu kursi dalam MPR.<sup>83</sup>

Pemilu ketiga diselenggarakan enam tahun lebih setelah Pemilu 1971, yakni tahun 1977. Namun setelah itu, pemilu selalu diselenggarakan sekali dalam lima tahun. Persiapan formal Pemilu 1977 dimulai pada 1975 ketika pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang Organisasi Partai Politik dan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu. Hasilnya adalah UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Terdapat beberapa partai politik yang terdiri dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan fusi dari empat partai Islam (NU, PSII, Perti dan Parmusi) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang terbentuk dari gabungan tiga partai nasionalis (PNI, IPKI dan MURBA) serta dua partai Kristen. Dua partai politik dan satu Golongan Karya tersebutlah yang pada akhirnya diperbolehkan untuk mengikuti Pemilu

---

<sup>83</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *30 Tahun Indonesia Merdeka (1965–1973)*, Cetakan Keenam, Jakarta: PT Citra Lamtoro Gung Persada, 1985, hlm. 221.

sejak tahun 1977. Serta pemilu tetap dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No. 16 tahun 1969.

Pada Pemilu 1977 komposisi keanggotaan MPR mengalami perubahan karena Indonesia mengalami penambahan satu provinsi dengan masuknya Timor Timur ke dalam NKRI pada 1976. Provinsi baru ini mendapatkan lima kursi sehingga jumlah Utusan Daerah bertambah menjadi 135 orang. Hal ini dikompensasikan dengan pengurangan jumlah kursi untuk utusan partai politik dan Golongan Karya menurut perimbangan hasil Pemilu DPR menjadi 118 kursi.

Pada Pemilu 1982, untuk DPR, jumlah anggota DPR yang diangkat bertambah 100 orang sebagaimana diatur dalam UU No. 16 tahun 1969. Sementara itu, komposisi keanggotaan MPR masih tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 sebagai penyempurnaan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969.

Dan pada Pemilu 1987, komposisi keanggotaan DPR/MPR berubah lagi. Perubahan ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975. Menyangkut keanggotaan MPR ditetapkan dalam Pasal 3 bahwa jumlah anggota MPR adalah dua kali lipat jumlah anggota DPR. Tambahan untuk anggota MPR sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 4 adalah sebagai berikut:

- a. Utusan Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2);
- b. Utusan Organisasi peserta Pemilihan Umum diajukan oleh Dewan Pimpinan Pusat Organisasi peserta Pemilihan Umum yang bersangkutan dengan mengambil nama-nama yang tercantum dalam daftar calon tetap untuk Pemilihan Umum keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat yang telah disahkan; Utusan golongan karya ABRI ditetapkan oleh Presiden atas usul Panglima Angkatan Bersenjata;
- c. Utusan Golongan-golongan ditetapkan oleh Presiden baik atas usul organisasi golongan-golongan maupun atas prakarsa Presiden.” Mengenai keanggotaan DPR, UU No. 2 Tahun 1985 menetapkan dalam Pasal 9 bahwa komposisi anggota DPR yang terdiri dari wakil-wakil organisasi peserta Pemilu ditambah golongan karya ABRI. Sedangkan Pasal 10 menyebutkan jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak

500 orang; terdiri atas 400 orang dipilih dalam Pemilu dan 100 orang diangkat. Sedangkan mengenai anggota golongan karya ABRI yang diangkat ditetapkan oleh Presiden asal usul Panglima Angkatan Bersenjata berdasarkan Pasal 11.

Utusan Golongan tidak membentuk fraksi tersendiri, tetapi bergabung ke dalam tiga fraksi, yaitu Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi Persatuan Pembangunan, dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia. Akan tetapi, pada pembentukan DPR/MPR setelah Pemilu 1992, 100 orang anggota Utusan Golongan yang diangkat Presiden menggabungkan diri ke dalam Fraksi Karya Pembangunan. Model rekrutmen anggota DPR/MPR seperti ini bertahan hingga tahun 1997.

#### **f. Pemilihan Umum dan Pembentukan DPR/MPR Era Reformasi**

Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri dari kursi kepresidenan pada 21 Mei 1998, jabatan Presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Sebagai respons terhadap kondisi politik saat itu, dilaksanakan Sidang Istimewa MPR 1998. Salah satu hasil dari Sidang Istimewa MPR tersebut adalah Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Ketetapan tersebut di antaranya mengamankan penyelenggaraan pemilihan umum selambat-lambatnya Juni 1999.

Untuk melaksanakan Pemilihan Umum 1999, MPR membuat Ketetapan Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Salah satu ketentuan yang diubah adalah Pasal 3 Ayat (1) yang semula menyatakan bahwa pemilu diikuti oleh tiga organisasi kekuatan politik, yaitu Golongan Karya, PDI, dan PPP, menjadi sebagai berikut:

“Pemilihan umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.”

Pada akhirnya Pemilu dilaksanakan pada 7 Juni 1999. Pemilu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Peserta Pemilu 1999 adalah 48 partai. Ini sudah jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.

Sementara itu, jumlah calon pemilih yang terdaftar 127.558.062 orang.<sup>84</sup> Hasil pembagian kursi itu menunjukkan lima partai besar meraup 417 kursi DPR atau 90,26 persen dari 462 kursi yang diperebutkan. PDI-P meraih 35.689.073 suara atau 33,74 persen dengan perolehan 153 kursi. Golkar memperoleh 23.741.758 suara atau 22,44 persen sehingga mendapatkan 120 kursi. PKB dengan 13.336.982 suara atau 12,61 persen mendapatkan 51 kursi. PPP dengan 11.329.905 suara atau 10,71 persen mendapatkan 58 kursi. PAN meraih 7.528.956 suara atau 7,12 persen mendapatkan 34 kursi. PBB meraih 2.049.708 suara atau mendapatkan 13 kursi.

Selain menetapkan hasil pemilu, KPU juga menetapkan jenis dan jumlah anggota MPR Utusan Golongan, yaitu sebanyak 9 jenis golongan. Kesembilan golongan itu adalah golongan agama (20 orang); golongan veteran, perintis kemerdekaan, dan pejuang (5 orang); golongan ekonomi dan badan-badan kolektif lain (9 orang); golongan perempuan (5 orang); golongan etnis minoritas (5 orang); golongan penyandang cacat (2 orang); golongan budayawan, ilmuwan, dan cendekiawan (9 orang); golongan pegawai negeri sipil (5 orang); dan golongan mahasiswa, pemuda, dan LSM (5 orang). Selain itu, juga terdapat Utusan Daerah yang dipilih oleh masing-masing provinsi.

Sepanjang pelaksanaan Pemilu di Era Reformasi, verifikasi faktual yang diberlakukan untuk seluruh partai peserta pemilu baru dilaksanakan menjelang Pemilu 2014. Pada Pemilu 2004 dan 2009, partai-partai melampaui ambang batas raihan kursi (*electoral threshold*) langsung ditetapkan sebagai peserta pemilu, tanpa melalui proses verifikasi administrasi maupun faktual. Karena pada dasarnya verifikasi faktual kepada seluruh partai baru muncul setelah Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 membatalkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8/2012 tentang Pemilu Legislatif, dimana pasal tersebut memberlakukan ambang batas raihan suara (*parliamentary threshold*) sebagai syarat untuk mengikuti Pemilu tahun berikutnya.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Rudini, “*Persiapan KPU dalam menyelenggarakan Pemilu*” dalam Juri Ardiantoro (ed.), *Transisi Demokrasi: Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, Jakarta: KIPP, 1999, hlm. 113.

<sup>85</sup> Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing, 2017, hlm. 85.

Pada Pemilu 2004 lalu, partai-partai yang lolos *electoral threshold* Pemilu 1999 memang langsung ditetapkan sebagai peserta Pemilu 2009, yaitu yang meraih minimal dua persen kursi DPR, atau paling kurang tiga persen kursi DPRD. Ada enam partai yang lolos *electoral threshold* pada saat itu, yaitu PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP, PAN dan PBB. Sedangkan, terhadap partai peserta pemilu 1999 yang tak lolos ambang batas, mereka dapat mengikuti Pemilu 2004 dengan syarat bergabung dengan sesama partai yang juga tak memenuhi ambang batas, untuk kemudian dilakukan verifikasi terbatas. Sedangkan, verifikasi lebih ketat hanya ditujukan kepada partai baru.

Pada Pemilu 2009, terdapat tujuh partai yang lolos *electoral threshold* Pemilu 2004 yang langsung ditetapkan sebagai peserta Pemilu 2009, yaitu Partai Golkar, PDIP, PKB, PPP, Partai Demokrat, PKS dan PAN. Namun, seiring berjalannya waktu, sistem *electoral threshold* ini seakan kehilangan makna dikarenakan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif yang memberi kesempatan kepada semua partai peserta Pemilu 2004 yang memiliki kursi DPR untuk menjadi peserta Pemilu 2009, tanpa perlu melalui verifikasi.

Sehingga terdapat 34 partai yang ditetapkan sebagai peserta Pemilu 2009 oleh KPU. Terdiri dari tujuh partai yang lolos *parliamentary threshold* Pemilu 2004, Sembilan partai yang tak lolos *parliamentary threshold* Pemilu 2004 tapi memiliki kursi DPR, dan 18 partai baru yang seluruhnya dinyatakan lolos verifikasi faktual oleh KPU. Namun pada kenyataannya, ternyata jumlah peserta Pemilu 2009 masih terus bertambah. Hal tersebut terjadi setelah empat partai peserta Pemilu 2004 yang tak lolos *electoral threshold*, tak memiliki kursi DPR, serta tak lolos verifikasi KPU, mengajukan gugatan Surat Keputusan KPU tentang penetapan partai peserta Pemilu 2009 ke PTUN DKI Jakarta. Lalu, melalui Putusan Nomor 104/VI/2008/PTUN.JKT, pengadilan memerintahkan KPU untuk mengikutkan keempat partai tersebut sebagai peserta Pemilu 2009, dimana keempat partai itu adalah Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Sarikat Indonesia (PSI), dan Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD). Sehingga jumlah partai peserta Pemilu 2009 menjadi 38.

Sedangkan pada tahun 2014, dapat dikatakan sebagai tahun yang dapat didedikasikan untuk memuji keberanian Komisi Pemilihan Umum atau KPU dalam penerapan syarat menjadi partai peserta Pemilu 2014 yang terbilang ketat. Hal tersebut tak hanya dikarenakan sistem *electoral threshold* yang telah tak diberlakukan lagi, tapi

juga adanya pengetatan dalam segi hasil verifikasi faktual KPU yang sebelumnya pada tahun 2009 terdapat 38 partai peserta Pemilu, pada tahun 2014 hanya sepuluh yang lolos dan tambahan dua partai berdasarkan putusan Bawaslu.

**Tabel 2.2: Jumlah Partai Peserta Pemilu di Era Reformasi<sup>86</sup>**

PEMILU	JUMLAH PARTAI	MASUK PARLEMEN
1999	48	21
2004	24	16
2009	38	9
2014	12	10

**Tabel 2.3: Perbandingan Pengaturan Sistem Pemilu Anggota DPR di Indonesia**

NO	PARAMETER	ORDE LAMA (1955)	ORDE BARU	ERA REFORMASI	
				PEMILU 1999	PEMILU 2004 S/D PEMILU 2014
		UU No. 7/1953	UU No. 15/1969, UU No. 4/1975, UU No. 2/1980, UU No. 1/1985	UU No. 3/1999	UU No. 12/2003, UU No. 10/2008, UU No. 8/2012
<i>Electoral Process</i>					
1	Daerah Pemilihan	Ditetapkan 16 daerah pemilihan	Ditetapkan berdasarkan wilayah provinsi	Ditetapkan berdasarkan wilayah provinsi	Ditetapkan berdasarkan wilayah provinsi atau

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm. 93.

					bagian-bagian provinsi
2	Jumlah Kursi	Ditetapkan berdasarkan pembagian jumlah penduduk Indonesia dengan angka 300.000 (tiga ratus ribu), setiap dapil minimal 3 kursi	Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan (UU Susduk); jumlah kursi setiap dapil minimal sama dengan jumlah daerah tingkat II	Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan (UU Susduk); setiap daerah tingkat II minimal 1 kursi	Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan (UU Pemilu); jumlah kursi setiap dapil antara 3-10 kursi, kecuali pemilu 2004 antara 3-12 kursi
3	Peserta	Perserorangan dan Partai/golongan Politik (kumpulan) dengan mencantumkan nama calon	Golongan dan Partai Politik	Partai Politik	Partai Politik (sekaligus calon-calonnya)
4	Struktur Surat Suara dan cara pemberian suara	Berisikan nomor, nama dan gambar daftar; serta nomor dan nama-nama calon;	Berisikan nomor, nama dan gambar parpol; pemberian suara dengan memilih/men	Berisikan nomor, nama dan gambar parpol; Pemberian suara dengan	Berisikan nomor, nama dan gambar parpol, serta nomor dan nama-nama calon;

		pemberian suara dengan memilih daftar/memilih calon/memilih daftar dan calon sekaligus	coblos parpol	memilih parpol	pemberian suara dengan memilih parpol dan calon sekaligus/memilih parpol saja/memilih calon saja (khusus Pemilu 2009 dan Pemilu 2014)
--	--	--	---------------	----------------	---

*Electoral Laws*

5	Pembagian Kursi Pertama	Berdasarkan pembagian jumlah suara daftar dengan BPP daerah pemilihan	Berdasarkan pembagian jumlah suara parpol (atau gabungan parpol) dengan BPP daerah pemilihan	Berdasarkan pembagian jumlah suara parpol dengan BPP daerah pemilihan	Berdasarkan pembagian jumlah suara parpol dengan BPP daerah pemilihan
6	Pembagian Kursi Sisa	Berdasarkan pembagian jumlah sisa suara daftar di seluruh Indonesia dengan BPP kursi sisa; Jika masih	Tidak ada	Berdasarkan pembagian jumlah sisa suara parpol atau gabungan parpol di suatu daerah pemilihan	Berdasarkan urutan sisa suara terbanyak yang diperoleh setiap parpol; atau berdasarkan



		terdapat kursi sisa, dilakukan pembagian kursi tambahan berdasarkan urutan sisa suara terbanyak masing-masing daftar		dengan BPP kursi sisa	sisa suara parpol yang mencapai 50% BPP – dilanjutkan sisa suara parpol dalam satu propinsi yang mencapai BPP baru suatu propinsi – terakhir berdasarkan sisa suara terbanyak (khusus Pemilu 2009)
7	Penggabungan Suara	Dilakukan pada pembagian kursi pertama dan Pembagian kursi sisa	Dilakukan sebelum pembagian kursi pertama	Dimungkinkan pada pembagian kursi sisa, keputusan ada pada KPU	Tidak ada
8	Penetapan Calon Terpilih	Berdasarkan jumlah suara calon yang mencapai BPP; Calon yang tidak mencapai	Berdasarkan urutan calon dalam daftar calon	Berdasarkan urutan suara terbanyak partai di Daerah Tingkat II asal calon	Berdasarkan jumlah suara calon yang mencapai BPP; Calon yang tidak mencapai

		BPP didasarkan urutan calon dalam daftar calon (calon yang mencapai seperdua BPP didahulukan)			BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut calon dalam daftar calon (Pemilu 2004 dan Pemilu 2009), dan berdasarkan perolehan suara terbanyak calon
--	--	---	--	--	---

**Tabel 2.4: Perkembangan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia**

Aspek	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009
Sistem Pemilihan	Sistem Proporsional Daftar Tertutup	Proporsional Daftar Terbuka	Proporsional Daftar Terbuka
Daerah Pemilihan	Wilayah Administratif (provinsi, kabupaten, kota)	- Dapil DPR adalah provinsi atau bagian-bagian dari provins. - Dapil DPRD Provinsi adalah Kabupaten/Kota	Pengertian dapil sama dengan dapil pada Pemilu 2004

		- Dapil DPRD Kabupaten/Kota adalah Kecamatan	
Pemberian Suara	Mencoblos	Mencoblos	Menandai
Pemberian Kursi	3-12 kursi per dapil	3-12 kursi per dapil	- 3-10 kursi per dapil DPR - 3-12 kursi per dapil DPRD
Penentuan Calon Terpilih	Nomor urut	Memenuhi 100% BPP atau nomor urut	Memenuhi 30% BPP atau nomor urut (kemudian diubah melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi menjadi berdasarkan suara terbanyak).

## 2. Kajian Mengenai Penerapan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

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 Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota. Hal ini berarti bahwa setiap partai politik peserta Pemilu harus memperoleh sekurang - kurangnya 3,5% suara sah untuk Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota.

Dengan demikian, meskipun suatu partai memperoleh lebih dari 3,5% suara sah di Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi atau Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah kabupaten/kota, jika perolehan suaranya untuk Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia kurang dari 3,5 %, maka partai tersebut secara otomatis tidak bisa ikut dalam penentuan perolehan kursi untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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 %.

Sebagai suatu konsep dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, *parliamentary threshold* menuai banyak pro dan kontra. Pihak yang pro menyatakan bahwa konsep ini merupakan konsep yang bagus untuk menyederhanakan partai politik di Indonesia. Hal ini berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai di Indonesia yang dianggap tidak cocok bila disandingkan bersama. Scott Mainwaring yang melakukan studi perbandingan politik negara-negara berkembang tentang hubungan presidensialisme, multipartai dan demokrasi pada tahun 1993 juga menyatakan bahwa sistem presidensial tidak kompatibel dengan sistem multipartai. Kombinasi kedua sistem ini mengakibatkan sulitnya membangun koalisi antarpolitical dan hal ini tentu saja dapat mengganggu stabilitas pemerintahan.<sup>87</sup> Sedangkan pihak yang kontra melihat aturan *parliamentary threshold* tidak adil bagi partai politik baru dan hanya menguntungkan partai politik besar.

Kebijakan hukum ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold* merupakan cara untuk mewujudkan politik hukum menuju sistem muti partai yang sederhana. Kebijakan ini telah diberlakukan sejak Pemilu 2009 untuk menggantikan *electoral threshold*. Dalam putusan nomor 3/PUU-VII/2009, MK menilai penerapan ambang batas parlemen sebagai kebijakan yang lebih demokratis karena tidak

---

<sup>87</sup> Scott Mainwaring, "Presidentialism Multipartyism and Democracy The Difficult Combination", *Comparative Political Studies* Vol. 26, No. 2, 1993, hlm. 198-228.

mengancam eksistensi partai politik dan keikutsertaanya dalam Pemilu berikutnya yaitu Pemilu 2014.<sup>88</sup>

Penerapan ambang batas parlemen mengandung konsekuensi hilangnya sejumlah suara yang memilih partai tertentu yang tidak memenuhi besaran angka yang telah di tentukan. Oleh karena itu, dalam penentuan besaran *parliamentary threshold* tersebut perlu di perhatikan sesuai dengan prinsip demokrasi, tidak boleh merugikan kelompok masyarakat tertentu terutama minoritas. Penentuan besaran ambang batas parlemen harus memperhatikan keberagaman masyarakat Indonesia yang tercermin dalam aspirasi politik. Penentuan *parliamentary threshold* perlu dilakukan secara proporsional, antara politik hukum penyederhanaan kepartaian dan perlindungan terhadap keragaman politik. Penentuan besaran ambang batas parlemen juga jangan sampai hanya di lakukan berdasarkan pertimbangan keuntungan dan kerugian yang akan di dapat oleh partai politik.<sup>89</sup>

### 3. Kajian Mengenai Perkembangan Sistem Partai Politik di Indonesia

Partai Politik sebagai sarana bagi warga negara dalam rangka untuk ikut serta dalam pengelolaan negara merupakan suatu organisasi yang baru di dalam kehidupan manusia di bandingkan dengan organisasi negara, akan tetapi sejarah kelahiran partai politik cukup panjang. Partai politik pada pertama kali lahir di negara – negara Eropa barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.<sup>90</sup>

Ali Moertopo memberikan gambaran tentang perkembangan Partai Politik di Indonesia sebagai berikut:<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Janedjri M. Ghafar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, 2012, hlm. 33.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Gramedia, 1981, hlm. 122.

<sup>91</sup> Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional, Cet II*, Jakarta: CSI, 1982, hlm. 190 dst.

1. Keberadaan Partai Politik di Indonesia dimulai sejak Pemerintah Hindia Belanda mencanangkan Politik Etis pada tahun 1908. Dengan adanya Politik Etis ini, maka banyak kalangan cerdas pandai kaum bumiputera yang mulai tergerak untuk ikut dalam kehidupan ketatanegaraan melalui berbagai organisasi kemasyarakatan. Pelopor dari organisasi kemasyarakatan tersebut adalah Boedi Oetomo.
2. Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, dan dengan keluarnya Maklumat No. X Tahun 1945 tertanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945 mulai saat itulah Indonesia menganut sistem multi partai yang ditandai dengan munculnya 24 Partai Politik yang berbasis aliran (ideologi).
3. Menjelang Pemilihan Umum tahun 1955 yang berdasarkan demokrasi liberal terdapat 70 Partai Politik maupun perseorangan yang mengambil bagian dalam Pemilihan Umum tersebut. Perlu diketahui bahwa Pemilihan Umum tahun 1955 dipergunakan untuk memilih anggota Konstituante yang bertugas untuk merumuskan Undang-Undang Dasar yang menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia atau yang dikenal dengan UUDS 1950, dan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
4. Mulai Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dilakukanlah penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia, melalui:
  - a. Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1959 dan Peraturan Presiden No. 13 Tahun 1960 yang mengatur tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai Politik.
  - b. Pada tanggal 17 Agustus 1960 Partai Sosialis (PSI) dan Partai Masyumi dibubarkan.
5. Pada tanggal 14 April 1961 diumumkan hanya ada 9 Partai Politik yang mendapat pengakuan, yaitu PNI, NU, PKI, PSII, PARKINDO, Partai Katolik, Perti, Murba, dan Partindo. Dengan berkurangnya jumlah Partai Politik tersebut, tidak berarti konflik ideology dalam masyarakat karena pertentangan ideology yang dibawa oleh Partai Politik menjadi berkurang. Untuk mengatasi hal ini, maka pada tanggal 12 Desember 1964, di Bogor diselenggarakan pertemuan Partai Politik dan menghasilkan Deklarasi Bogor.

6. Tanggal 12 Maret 1966 setelah terjadinya pemberontakan PKI, maka PKI dibubarkan dan dinyatakan sebagai Partai Politik terlarang di Indonesia. Kemudian mulailah usaha pembinaan Partai Politik yang dilakukan oleh Orde Baru.
7. Tanggal 20 Februari 1968 didirikan Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) sebagai langkah peleburan dan penggabungan ormas-ormas Islam yang sudah ada dan yang belum tersalurkan aspirasinya. Pendukung dari Parmusi adalah Muhamadiyah, HMI, PII, Aliwasliyah, HSBI, Gasbindo, PUI, dan IPM.
8. Tanggal 27 Februari 1970, Presiden Soeharto mengadakan konsultasi dengan Partai Politik yang ada, guna membahas gagasan untuk mengelompokkan Partai Politik yang ada di Indonesia. Gagasan pengelompokan ini dirumuskan dalam tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Tujuan jangka pendek adalah mempertahankan stabilitas nasional dan kelancaran pembangunan dalam rangka menghadapi Pemilihan Umum. Sedangkan tujuan jangka panjang adalah melakukan penyederhanaan kehidupan kepartaian di Indonesia sebagaimana diamatkan oleh Tap MPRS No. XXII/MPRS/1966.
9. Gagasan penyederhanaan kehidupan kepartaian di Indonesia ini tidak hanya mengandung arti pengurangan jumlah Partai Politik, tetapi juga melakukan perombakan sikap dan pola kerja dari Partai Politik menuju orientasi pada program. Sehubungan dengan hal ini Presiden Soeharto menyarankan agar Partai Politik menggunakan asas Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
10. Berdasarkan gagasan ini, maka disarankan pembentukan dua kelompok Partai Politik, sebagai berikut:
  1. Kelompok materiil-spirituil, yang terdiri dari Partai-partai Politik yang lebih menekankan pada pembangunan materiil tanpa mengabaikan aspek spiritual. Pengelompokan jenis ini diikuti oleh PNI, Murba, IPKI, Partai Katolik, dan Parkindo.
  2. Kelompok spiritual-materiil yang terdiri dari partai-partai Politik yang lebih menekankan pada aspek pembangunan spiritual tanpa mengabaikan aspek materiil. Pengelompokan jenis ini diikuti oleh NU, Parmusi, PSII, dan Perti.Dua model pengelompokan Partai Politik berdasarkan orientasi tersebut memang terasa janggal. Kita ambil contoh misalnya Partai Katolik dan Parkindo yang jelas-jelas bernafaskan spiritual keagamaan, ternyata justru dimasukkan ke dalam

kelompok materiil-spirituil. Kondisi semacam ini mungkin disebabkan adanya kesulitan ideologis untuk menggabungkan kedua Partai Politik ini masuk ke dalam kelompok spiritual-materiil, karena kelompok spiritual-materiil terdiri dari Partai-partai politik yang basis ideologinya adalah Islam.

11. Pada tanggal 9 Maret 1970 terjadi pengelompokan Partai Politik dengan terbentuknya kelompok Demokrasi Pembangunan yang terdiri dari PNI, Partai Katolik, Parkindo, IPKI, dan Murba. Kemudian pada tanggal 13 Maret 1970 terbentuk Kelompok Persatuan Pembangunan yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti.
12. Langkah terakhir penyederhanaan kehidupan kepartaian di Indonesia adalah pada tanggal 5 dan 10 Januari 1973 terbentuk Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai bentuk fusi dari Kelompok Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia sebagai fusi Kelompok Demokrasi Pembangunan.
13. Di samping dua kelompok Partai Politik tersebut (fusi), menurut Orde Baru, dalam perkembangannya terdapat golongan-golongan fungsional yang tidak dapat dimasukkan ke dalam salah satu dari Partai Politik yang berfusi tersebut. Golongan-golongan tersebut kemudian membentuk satu kelompok tersendiri yang kemudian membentuk satu kelompok tersendiri yang kemudian disebut sebagai Golongan Karya (GOLKAR). Menurut Ali Moertopo, Golongan Karya adalah golongan-golongan dalam masyarakat yang masing-masing menyumbangkan peranan khusus bagi berfungsinya masyarakat, yakni organisasi ekonomi, kultural, social dan pertahanan.<sup>92</sup> Pandangan Ali Moertopo tersebut ternyata tidak dapat dibenarkan, karena dalam sejarah perkembangannya Golongan Karya sebagai mesin politik orde baru sebenarnya merupakan reinkarnasi dari gabungan birokrasi dan TNI/Polri. Golongan Karya sebenarnya merupakan bentukan pemerintah Orde Baru untuk mengamankan kekuasaannya. Hal ini nampak jelas dengan dimasukkannya Korps Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia (KORPRI) sebagai organisasi *underbow* Golongan Karya.
14. Akhirnya dalam Pemilu tahun 1971 hanya terdapat tiga kekuatan sosial Politik peserta Pemilihan Umum, yaitu dua Partai Politik (PPP dan PDI) dan satu Golongan Karya (GOLKAR). Keberadaan ketiga organisasi kekuatan sosial politik ini dikukuhkan

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm. 197.



melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Dengan adanya undang-undang tersebut praktis kehidupan kepartaian Indonesia di era Orde Baru dibatasi, artinya tidak diperkenankan munculnya organisasi atau golongan politik lain selain yang sudah ditegaskan dalam undang-undang tersebut. Walaupun Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 mengalami perubahan berulang kali, namun kondisi kepartaian di Indonesia berjalan tetap seperti semula. Bahkan perubahan-perubahan undang-undang yang dilakukan itu semata-mata hanya untuk memperkuat Golongan Karya dalam peta politik ketatanegaraan Indonesia.

Dengan kondisi yang demikian ini, berarti kehidupan demokrasi yang menjamin kebebasan masyarakat untuk berkumpul dan berseikat, serta menyampaikan pendapat baik tertulis maupun lisan, sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 telah dibatasi. Rezim Orde Baru telah melanggar konstitusi demi menjaga kelanggengan kekuasaannya.<sup>93</sup>

Golongan Karya sebagai kekuatan mayoritas dan selalu memegang posisi *single majority* terus mendominasi peta kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia. Kemampuan Golongan Karya yang demikian ini sebenarnya bukan atas kekuatannya sendiri, melainkan karena Golongan Karya memperoleh fasilitas-fasilitas politik dari pemerintah (birokrasi). Pada hakikatnya kekuatan Golongan Karya dalam peta kehidupan ketatanegaraan Indonesia disebabkan oleh tiga pilar penyangga, yaitu Presiden Soeharto sendiri yang bertindak sebagai Dewan Pembina Golongan Karya, Birokrasi dan Militer (TNI/Polri).<sup>94</sup>

Dengan keterpasungan kehidupan kepartaian di era Orde Baru inilah, maka pelaksanaan sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi tidak sejalan alias menolak prinsip-prinsip ketatanegaraan yang demokratis. Puncak dari keterpasungan kehidupan kepartaian di Indonesia mencapai titik yang tidak dapat ditolerir lagi hingga menimbulkan perlawanan-perlawanan politik, pada waktu Partai Demokrasi Indonesia

---

<sup>93</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015, hlm. 280.

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm. 281.

(PDI) dipecah oleh Presiden Orde Baru dengan cara tidak mengakui kepemimpinan Megawati Soekarno Putri, dan hanya mengakui kepemimpinan PDI di bawah Surjadi.<sup>95</sup>

Perpecahan di tubuh PDI tersebut menimbulkan kemelut berkepanjangan yang pada akhirnya mengakibatkan peristiwa berdarah yang sering disebut sebagai “Peristiwa Sabtu Kelabu” pada tanggal 27 Juli 1996. Massa PDI di bawah kepemimpinan Suryadi dibantu aparat keamanan dan tentara bertindak sangat represif dan membabi buta untuk membubarkan massa PDI di bawah kepemimpinan Megawati Soekarno Putri yang saat itu menguasai Kantor Pusat PDI di jalan Diponegoro, Jakarta.

Peristiwa sabtu kelabu tanggal 27 Juli 1996 ini menjadi titik awal perlawanan aktifis pro demokrasi untuk menentang kezaliman rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto dan mencapai titik kulminasi bersamaan dengan terjadinya krisis multidimensional di akhir tahun 1997 sampai dengan pertengahan Mei 1998 yang ditandai dengan merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dolar sampai berkisar Rp. 15.000,00/1 dolar AS. Kondisi semacam ini menjadi titik tolak untuk menumbangkan Rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang memegang tampuk kepemimpinan Indonesia selama kurang lebih 32 tahun.<sup>96</sup>

Kemerosotan moral karena praktik-praktik KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) mengakibatkan bangsa Indonesia tidak mampu untuk melepaskan diri dari krisis multi dimensional. Kerusuhan massa yang berbau rasial pada bulan Mei 1998 menjadi pemicu mundurnya presiden Soeharto dan diganti oleh Wakil Presiden BJ. Habibie pada tanggal 20 Mei 1998, setelah sebelumnya mahasiswa menduduki gedung MPR untuk beberapa hari. Peristiwa inilah yang kemudian disebut sebagai gerakan reformasi 1998.

Setelah gerakan reformasi berhasil menumbangkan penguasa Orde Baru, maka mulai saat itulah dilakukan pembenahan sistem demokrasi dengan melaksanakan Pemilihan Umum tahun 1999, mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945, dan membenahi sistem politik ketatanegaraan Indonesia menuju kearah sistem demokrasi. Di bidang kehidupan kepartaian dibentuk Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 yang sekarang

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

ini berlaku. Dengan adanya Undang-Undang inilah, maka sistem kepartaian di Indonesia menjadi sistem multi partai.<sup>97</sup>

#### **4. Kajian Mengenai Relevansi Mahkamah Kehormatan Dewan**

Menurut Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang bersifat tetap dan bertugas menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat (Pasal 119 UU MD3).

Mahkamah Kehormatan Dewan terdiri dari 17 orang yang terdiri dari berbagai fraksi di DPR dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang (Pasal 120 UU MD3).

##### **a. Posisi Mahkamah Kehormatan**

Persyaratan adanya izin pemeriksaan bagi pejabat negara di Indonesia berakar pada forum *privilegiatum* yang dulu pernah diterapkan di Indonesia. Rationale-nya, adalah untuk menjaga harkat dan martabat pejabat negara dalam konteks pejabat negara sebagai sebagai “lambang dari kepemimpinan pemerintahan yang memiliki pimpinan tertinggi pemerintahan yaitu Presiden.” Dengan demikian, yang seharusnya memberikan izin adalah kepala negara, atau dalam konteks aparat penegak hukum, atasan aparat penegak hukum tersebut.

Sedangkan Mahkamah Kehormatan dewan sebenarnya merupakan lembaga etik, yang setara dengan anggota lainnya dan tidak memiliki hubungan langsung pada sistem peradilan pidana. Adanya tambahan wewenang Mahkamah Kehormatan untuk memberikan izin pemeriksaan berada di luar tugas sebuah lembaga etik.

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm. 282.

## **b. Potensi Benturan Kepentingan antar Anggota**

Masalah lainnya adalah potensi benturan kepentingan yang sangat besar, mengingat anggotanya yang terdiri dari fraksi-fraksi yang ada. Kerja Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat pada periode-periode lalu dapat dijadikan rujukan untuk pandangan ini.

Seperti pada kasus mantan ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Setya Novanto, dimulai pada kasus “Papa Minta Saham” dimana Majelis Kehormatan Dewan merehabilitasi nama Setya Novanto karena Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan keputusan yang menyatakan rekaman elektronik yang diambil tidak atas permintaan petugas hukum, tidak bisa dijadikan alat bukti. Jadi Majelis Kehormatan Dewan telah berani memposisikan dirinya sebagai penegak hukum dan bukan lagi penegak etika.

Sebagai penegak hukum maka alat bukti yang dihadirkan ke persidangan harus memenuhi syarat hukum, rekaman pembicaraan Setya Novanto, Reza Chalid, mantan direktur Freeport Ma’roef Sjamsoeddin yang dikenal sebagai rekaman “Papa Minta Saham”, karena diambil tidak atas permintaan penegak hukum, dinyatakan MK tidak sah. Karena itu Majelis Kehormatan Dewan juga menganggap alat bukti yang diserahkan mantan menteri ESDM Sudirman Said itu tidak sah.

Sebenarnya soal sah atau tidaknya sebagai alat bukti, yang berdampak adalah Kejaksaan Agung yang sedang menangani perkara itu dari sisi hukum pidana. Tentu saja Kejaksaan Agung tetap bisa menyiasatinya dengan memperlakukan bukti rekaman itu sebagai informasi awal, atau alat untuk mencari bukti lain yang sah, termasuk keterangan Reza Chalid. Tetapi itu adalah domain Kejaksaan Agung, bukan Majelis Kehormatan Daerah.

Sebagai lembaga penegak etik dewan, Majelis Kehormatan Dewan seharusnya meletakkan kajian untuk dasar keputusannya kepada substansi isi pembicaraan dalam rekaman itu dan bukannya kepada cara memperoleh rekaman. Suara dalam rekaman itu dinilai banyak ahli sebagai suara asli. Ma’roef Syamsoeddin juga telah mengamini adanya pembicaraan itu. Jadi, jika Majelis Kehormatan Dewan objektif dan netral dalam menangani kasus itu seharusnya keputusan jelas, yaitu Setya Novanto telah melanggar etika dan patut diberi sanksi. Dalam sidang tersebut, secara satu persatu majelis Majelis Kehormatan Dewan menyampaikan pendapatnya mengenai perkara yang melibatkan Novanto. Hasilnya, dari 17 majelis, 10 orang menilai bahwa Novanto bersalah melanggar

etik dan dijatuhi sanksi sedang. Sedangkan sisanya, sebanyak tujuh orang menilai Novanto bersalah dan patut dijatuhi sanksi berat.

Tetapi saat itu, Setya Novanto memutuskan mengundurkan diri dari jabatannya sebagai ketua Dewan Perwakilan Rakyat sebelum Majelis Kehormatan Dewan mengetuk palu untuk menjatuhkan sanksi kepadanya, sehingga Setya Novanto lolos dari sanksi, ketua Dewan Perwakilan Rakyat digantikan oleh Ade Komarudin. Namun kepemimpinan Ade hanya berumur sepuluh bulan, Majelis Kehormatan Dewan menyatakan Ade Komarudin melakukan dua pelanggaran etika ringan, yaitu memindahkan sejumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mendapat penyertaan modal negara dari Komisi VI ke Komisi XI DPR RI, serta dianggap memperlambat proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan. Akumulasi dua sanksi etika ringan itu menjadi sanksi sedang yang berujung pada pencopotan Ade Komarudin.

Atas dasar itulah, Setya Novanto terpilih sebagai ketua umum Golkar, Majelis Kehormatan Dewan melakukan langkah berani dengan merehabilitasi nama baik Setya Novanto. Padahal kasusnya sendiri masih digantung Kejaksaan Agung karena Reza Chalid yang jadi rekanan Setya Novanto menghilang.

Lalu pada saat kunjungan ke Amerika Serikat, Setya Novanto dan Fadli Zon hadir di acara konferensi pers kampanye Donald Trump juga tidak berbuah sanksi melainkan peringatan dari MKD.

Mengenai kasus e-ktip Setya Novanto, MKD tidak kunjung memproses Setya Novanto dengan alasan statusnya masih tersangka dan belum terdakwa, padahal dimulai dari penetapan tersangka hingga “menghilangnya” Setya Novanto di tengah pengejaran KPK dan pengiriman surat permohonan DPO kepada Mabes Polri dan Interpol, MKD menyatakan melalui Wakilnya Sarifuddin Sudding bahwa hal tersebut menyangkut masalah materi pokok perkara di KPK, dan Majelis Kehormatan Dewan hanya dalam konteks etikanya, hal ini sangat bertentangan dengan kasus Setya Novanto mengenai “Papa Minta Saham” dimana Majelis Kehormatan Dewan mengadopsi keputusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan rekaman elektronik yang diambil tidak atas permintaan petugas hukum, tidak bisa dijadikan alat bukti, dimana Majelis Kehormatan Dewan memposisikan dirinya sebagai penegak hukum dan bukan lagi penegak etika.

## **5. Praktik Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Partai Politik di Beberapa Negara**

### **a. Penyelenggaraan Sistem Politik dan Pemerintahan di Brasil**

Brasil adalah sebuah negara terbesar yang terletak di benua Amerika Selatan. Sebagai negara bekas jajahan Portugal, Brasil banyak mengadopsi budaya serta karakter dari negara Portugal, termasuk bahasa resmi nasional Brasil juga menggunakan Bahasa Portugis walaupun negara-negara di sekitar Brasil menggunakan bahasa Spanyol sebagai bahasa resminya. Nama Brasil sendiri berasal dari nama sebuah kayu lokal yang hanya tumbuh di negara itu, yaitu Kayu Brasil. Sebagai negara yang berpenduduk paling banyak di wilayah Amerika Selatan, Brasil juga terkenal sebagai penghasil kopi terbesar di dunia. Mengenai sistem pemerintahan di Brasil, saat ini Brasil menganut sistem pemerintahan Republik. Sebuah sistem pemerintahan yang sama seperti Sistem pemerintahan di Indonesia. Walaupun sebenarnya setelah mendapat kemerdekaan dari Portugis pada 7 September 1822

Brasil telah menganut sistem pemerintahan monarki, sebuah sistem pemerintahan yang berdasarkan sistem pemerintahan kerajaan. Karena menganut sistem pemerintahan Republik, maka kepala pemerintahan dan kepala negara ada di tangan Presiden. Berbeda dengan Indonesia yang masa jabatan presiden selama 5 tahun dalam satu periode, di Brasil masa jabatan presiden hanya selama 4 tahun dalam satu periode pemerintahan. Mengenai parlemen yang berfungsi sebagai pengontrol kinerja pemerintah serta sebagai perwakilan rakyat Brasil dalam pemerintahan, Brasil memiliki Kongres Nasional atau semacam MPR-DPR di Indonesia. Kongres ini dibedakan menjadi 2 atau yang lebih populer dengan istilah BIKAMERAL atau parlemen dua kamar, yang terdiri dari Senat Federal dengan 81 kursi dan Câmara dos Deputados dengan 513 kursi. Masa jabatan anggota senat federal dan Câmara dos Deputados berbeda-beda. Seperti halnya di Indonesia, Presiden Brasil mempunyai kekuasaan eksekutif yang sangat besar. Selain memegang kekuasaan pemerintahan, Presiden Brasil juga berhak untuk menunjuk dan membentuk kabinet yang akan membantu dan mendukung presiden dalam menjalankan pemerintahannya.

Sistem Politik dan Pemerintahan Menurut Konstitusi Brasil yang disahkan pada tanggal 5 Oktober 1988, Brasil merupakan negara berbentuk Republik Federasi yang

terdiri dari 26 negara bagian dan satu distrik federal (Ibukota Brasilia) dengan sistem pemerintahan presidensial. Brasil memiliki sejumlah partai politik. Beberapa yang terbesar adalah Partai Gerakan Demokrat Brasil, Partai Demokrasi Sosial Brasil, Partai Demokrat, dan Partai Buruh. Partai Gerakan Demokrat Brasil adalah partai moderat yang terdiri atas koalisi para politisi dengan berbagai pandangan politik. Partai Demokrasi Sosial Brasil adalah partai kiri-tengah yang memperjuangkan ekonomi pasar bebas dan keterlibatan pemerintah yang lebih besar dalam pendidikan, kesehatan, dan layanan sosial lainnya. Partai Demokrat, partai kanan-tengah, memiliki dukungan yang kuat di timur laut Brasil dan di wilayah Amazon. Partai Buruh adalah partai liberal. Selain itu, masih ada partai-partai kecil lain yang mewakili kepentingan khusus seperti bisnis, tenaga kerja, dan kelompok-kelompok lainnya. Beberapa partai ini berpusat pada tokoh-tokoh populer, bukan pada ideologi-ideologi tertentu. Brasil tidak mengadakan pemilihan primer. Para pemimpin partai memilih calon presiden mereka sendiri-sendiri.

Setelah Reformasi, pembuatan kebijakan Brasil lebih terarah tidak pada pengambilan keputusan dalam kongres yang menjadi kebijakan, tetapi unsur pertimbangan publik dan pengaruh agensi formal di dalam sistem negara Brasil menjadi poin penting Eksekutif dan Legislatif dalam pembuatan Kebijakan Brasil.

Aktor Legislatif Badan legislatif nasional adalah kongres nasional yang terdiri dari dua dewan, yakni dewan deputi dan senat federal. Jumlah anggota pada dewan deputi dari setiap negara bagian dan distrik federal adalah proporsional terhadap besarnya jumlah penduduk di negara bagian bersangkutan. Para wakil dipilih untuk masa jabatan selama empat tahun melalui pemilihan tertutup yang ditetapkan bagi seluruh kantor pemerintah. Senat federal terdiri dari atas 3 senator dari setiap negara bagian dan distrik federal dipilih untuk masa jabatan selama 8 tahun. Pemilihan senator adalah bertahap (sepertiga kemudian dua pertiga) setiap empat tahun didalam suatu proses pemilihan yang diselenggarakan bersama dengan pemilihan para deputi. Seorang deputi dan senator dapat dipilih kembalinya tanpa batas. Pada tahun 2001 terpilih 81 orang senator dan 513 anggota deputi. Konstitusi 1988 menjamin kekuasaan yang luas kepada pemerintah federal yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Parlemen Brasil disebut Kongres terdiri dari 81 anggota Senat (Senator), tiga orang dari setiap negara bagian dan distrik federal serta 513 anggota DPR.

Partai dominan di Brasil dalam sebuah Kongres Dalam Kongres Brasil, terdapat 15 partai yang mewakili golongan di dalam masyarakat. Karena perpindahan partai merupakan hal yang biasa, maka jumlah proporsi kursi di dalam Kongres yang dimiliki oleh partai tertentu sering berubah.

Masa jabatan anggota Senat selama 8 tahun dengan sistem pemilihan bertahap sehingga 2/3 dari anggota Majelis Tinggi dipilih berdasarkan pemilihan umum pada satu waktu dan 1/3 anggota lain dipilih empat tahun kemudian. Masa jabatan DPR adalah 4 tahun dengan pemilihan umum yang didasarkan pada sistem yang rumit yaitu perwakilan proporsional oleh masing-masing negara bagian. Setiap negara bagian berhak mendapatkan minimum 8 kursi, dan negara bagian yang terbesar/terluas yaitu Sao Paulo mendapatkan 70 kursi. Sistem ini menitikberatkan pada pertimbangan luas geografis meskipun penduduknya jarang.

#### **b. Praktik Sistem Partai Politik di Brasil**

Sistem Kepartaian di Brasil secara tradisional merupakan sistem kepartaian yang kurang padu, kurang disiplin, serta terfragmentasi secara kuat. Basis Ideologi dianggap bukan sesuatu yang penting. Para politisinya pun memiliki frekuensi berpindah partai yang sangat sering. Sistem kepartaian dikatakan kurang padu karena para representasi partai di legislatif cenderung tidak mengadopsi secara tepat posisi yang sama pada pemilihan legislatif kunci. Walaupun partai di Brasil tidak sedisiplin partai di Amerika Latin lainnya tapi pada kenyataannya kedisiplinan partai dalam legislatif terkadang lebih kuat dari apa yang selama ini dipergunjingkan. Politisi di Brasil sering berpindah partai bukan karena perbedaan filosofi dengan partai yang bersangkutan. Melainkan hanya untuk meningkatkan prospek elektabilitasnya di pemilihan umum yang akan datang. Mereka yang berada pada partai oposisi berusaha berpindah ke partai yang pro pemerintah yang memiliki akses langsung pada federal resources. Partai politik di Brasil juga tidak memiliki akar yang kuat pada tingkatan grassroots. Sehingga Sistem multipartai yang di anut oleh pemerintah Brasil menyebabkan para pemilih kebanyakan menjadi swing voters yang suaranya dengan mudah berpindah dari satu partai ke partai lain pada setiap pemilu. Sistem Kepartaian di Brasil yang tradisional mayoritas diisi oleh para elit politik, yang didasari dengan pola-pola Patron-Klien yang kuat yang lebih dikenal sebagai Coronelisme.



Pada tahun 1965, angkatan bersenjata melakukan suatu transformasi pada sistem multipartai yang terfragmentasi lalu diwariskan kedalam sistem dua partai. Namun pada perjalanannya, sistem dua partai ini di tinggalkan karena dirasa tidak cocok bagi Brasil. Pada 1979 rezim yang berkuasa mengurangi pembatasan pada pembentukan partai politik. Setelah transisi demokrasi, partai komunis Brasil diledgalkan dan banyak lagi partai baru yang terbentuk yang semakin melanggengkan sistem multi partai di Brasil. Pada perkembangannya, seiring dengan globalisasi lambat laun sistem kepartaian tradisional mulai bertransformasi menuju sistem kepartaian yang kontemporer. Sistem kepartaian yang kontemporer ini merepresentasikan rentangan posisi ideologi yang lebih luas dari yang mungkin pernah ada sebelumnya pada masa sistem kepartaian tradisional yang notabeneanya tidak terlalu mementingkan basis ideologi pada partai. Rentangan ideologi partai di Brasil itu sendiri terbagi menjadi tiga yaitu, Spektrum kiri (*the left*), spektrum tengah (*the center*) dan spektrum kanan (*the right*).

Berdasarkan data representasi kongres Brasil 2011-2014 terdapat 7 partai yang berada di spektrum kiri. Ketujuh partai itu antara lain: PT (partai Pekerja), yang kedua adalah PSB (Partai sosialis Brasil), ketiga adalah PDT (Partai Buruh Demokratik), keempat adalah PCdoB (Partai komunis Brasil), Kelima adalah PV (Green Party), keenam adalah PPS (Partai Sosialis POPuler) dan yang terakhir adalah PSOL (Partai sosialis dan liberty). Spektrum kiri sebagian besar delegasi kongresnya adalah para intelektual dan juga pekerja. Spektrum Tengah diisi oleh dua partai yaitu. PMDB (Partai pergerakan demokrasi Brasil) dan PSDB (partai sosialis demokratis Brasil). Kedua partai ini tidak memiliki basis ideologi yang jelas. Sementara itu spektrum kanan diisi oleh lima partai besar dan sekitar delapan partai kecil. Kelima partai besar itu adalah PSC (partai Sosialis Kristen), PTB (Partai buruh Brasil), PR (Partai Republik), DEM (Demokrat) dan PP (Partai Progresif). Sementara itu delapan partai kecil lainnya adalah PTC (Partai buruh Kristen), PRB (parai republican Brasil), PRTB (Partai buruh Brasil baru), PMN (Partai Municipalist Nasional), PTdoB (Partai buruh Brasil), PRP (Partai Republik Progresif), PHS (Partai solidaritas Humanistik), dan PSL (Partai Sosial liberal). Partai spektrum kanan menentang reformasi agraria dan liberalisasi hukum aborsi, serta lebih memilih untuk mengadopsi hukum dan ketertiban yang kuat.

Sistem multipartai dengan rentang ideologi yang luas seperti di Brasil secara umum terlihat bagus karena merepresentasikan masyarakat secara luas. Namun disisi lain

hal ini membuat pembentukan koalisi pemerintahan di dalam kongres menjadi hal yang terpenting. Saat ini Partai di Brasil mungkin saja masih melakukan praktek Patron-klien, namun praktek ini sekarang akan jauh lebih susah dari sebelumnya. Hal ini disebabkan karena Vote-Buying mulai diharamkan. Terlebih lagi ketika toleransi public terhadap Vote-Buying dan praktek patron-klien ini juga mulai berkurang. Hal ini membuat mau tidak mau kedepannya partai harus berkompetisi dan tidak hanya mengandalkan Patronase saja, tapi juga mengandalkan kinerja nya. Relaitasnya sistem partai memiliki signifikansi terhadap pendukung serta oposisi di tipe legislatif. Ada dua tipe sistem mayoritas legislatif yang biasanya diaplikasikan. Pertama, mayoritas legislatif yang terdiri dari partai yang solid atau koalisi yang mengontrol 50% dari bangku legislatif. Kedua, mayoritas legislatif yang terbentuk dari hasil konsolidasi partai kecil yang berkoalisi untuk mengontrol 50% bangku legislatif. Brasil menerapkan sistem multipartai ekstrem. Namun pemerintahannya cenderung stabil, karena presiden nya berani (tegas). Hal yang terpenting adalah mencocokkan antara sistem pemerintahan dan sistem pemilu. Ketika Pemilu legislatif dan pemilu presiden bila dilakukan bersamaan waktunya, maka akan timbul kecenderungan bahwa keterpilihan anggota legislatif juga ikut mempengaruhi keterpilihan calon presiden.

### **c. Praktik Sistem Pemilihan Umum di Brasil**

Sejak kemerdekaan Brasil telah bereksperimen dengan hampir setiap sistem pemilihan yang: distrik tunggal dan multimember, dan perwakilan proporsional dengan berbagai formula. Hanya saja sistem campuran yang disebut belum bisa diadili. Hari pemilihan selalu menjadi hari libur nasional. Sampai tahun 1965 pemilihan nasional dan negara bagian diadakan pada tanggal 3 Oktober, namun militer tersebut memindahkan tanggal 15 November (Hari Republik, sebuah hari libur militer). Konstitusi 1988 didirikan kembali pada tanggal 3 Oktober (sembilan puluh hari sebelum peresmian pejabat terpilih cabang eksekutif) untuk putaran pertama pemungutan suara, dan 15 November untuk pemilihan limpasan saat dibutuhkan. Pada tahun 1998, pemilihan putaran pertama akan diadakan pada hari Minggu pertama di bulan Oktober dan putaran kedua putaran kedua pada hari Minggu terakhir bulan Oktober.

Undang-undang pemilihan Brasil sangat kompleks dan rinci. Undang-undang mewajibkan semua kandidat yang memegang jabatan eksekutif mengundurkan diri enam

bulan sebelum pemilihan. Tidak ada calon "*write-in*" yang diizinkan; hanya kandidat yang secara resmi dipresentasikan oleh partai politik yang terdaftar dapat berpartisipasi. Para pihak memilih kandidat mereka dalam konvensi kota, negara bagian, atau nasional. Meskipun undang-undang tersebut tidak mengakui pemilihan partai secara resmi, namun kadang-kadang digunakan secara informal.

Voting dianggap sebagai hak dan kewajiban di Brasil; Dengan demikian, pendaftaran dan pemungutan suara diwajibkan antara usia delapan belas dan tujuh puluh tahun. Golongan buta huruf, namun kartu pendaftaran pemilih mereka mengidentifikasi status mereka, dan mereka menandatangani daftar suara dengan sidik jari pada hari pemilihan. Konstitusi 1988 menurunkan usia pemungutan suara, mengizinkan anak berusia enam belas dan tujuh belas tahun untuk memilih secara sukarela. Pada tahun 1994 pemilih muda ini (yang tidak dapat minum atau mengemudi secara legal) berjumlah 2.132.190 (2,2 persen dari pemilih). Untuk alasan ini, jumlah pemilih untuk semua pemilihan di Brasil sangat tinggi, biasanya lebih dari 85 persen. Pada waktu-waktu tertentu, para pemilih telah memberikan surat suara kosong dan kosong sebagai alat protes, terutama pada tahun 1970, ketika penindasan militer berada pada puncaknya.

Sebelum 1966 surat suara individu digunakan untuk setiap kantor, dan pemilih menempatkan set yang sesuai dalam sebuah amplop, yang dimasukkan ke dalam kotak suara. Sejak 1966 satu surat suara bersatu telah digunakan untuk pemilihan simultan. Pada tahun 1996, lima puluh satu kota terbesar di Brasil menggunakan mesin pemungutan suara elektronik baru dengan sukses besar. Pada tahun 1998 sekitar 90 juta pemilih akan menggunakan teknik baru ini, yang mungkin menjadi barang ekspor yang panas. Untuk pemilihan mayoritas, nama kandidat dicantumkan secara acak, dan pemilih harus menandai masing-masing kotak. Untuk pemilihan proporsional, pemilih dapat menuliskan nama atau nomor identifikasi (ID) calon, atau menulis simbol atau nomor ID preferensi partai. Tidak ada alternatif untuk membuat pemungutan suara langsung untuk semua kantor dalam pemungutan suara. Prosedur ini sangat rumit bagi pemilih dengan sekolah kecil. Dalam pemilihan di paruh pertama tahun 1990an, banyak yang memilih satu atau dua kantor eksekutif dan membiarkan sisa surat suara kosong.

Sebelum Kongres mengadopsi Undang-undang No. 8.713 pada bulan September 1993, hanya ada sedikit pembatasan dalam pembiayaan kampanye. Bisnis dan serikat pekerja tidak bisa memberikan kontribusi politik. Orang perorangan dapat berkontribusi

pada partai, namun tidak kepada kandidat individual. Pihak-pihak diminta untuk menyerahkan akuntingnya ke TSE (Pengadilan Tinggi Pemilihan), saling bertolak belakang. Pada tahun 1994 kontribusi dari bisnis individu (tapi bukan serikat pekerja) telah dilegalisir, dan bonus pemilihan (bon) elit diterima) kepada kontributor, yang sering menggunakannya untuk menghindari pajak.

Pada tahun 1994, Undang-undang No. 8.713 juga mewajibkan pihak dan kandidat untuk menyerahkan ke pengadilan pemilihan secara rinci mengenai daftar pencantuman kontributor dan pengeluaran. Laporan ini dipublikasikan dan segera dianalisis oleh pers. Kampanye kepresidenan Cardoso mencatatkan biaya hampir R \$ 32 juta, sekitar satu real per suara, dan kontribusi dari bank, perusahaan konstruksi besar, dan bisnis.

Brasil memiliki empat jenis pemilihan mayoritas: Presiden, Gubernur, dan Walikota dipilih oleh mayoritas absolut; senator, dengan mayoritas sederhana. Dalam pemilihan Presiden, Gubernur, dan Walikota kota dengan lebih dari 200.000 pemilih, diperlukan limpasan antara dua kandidat teratas jika tidak ada yang mendapat mayoritas mutlak di babak pertama (50 persen ditambah setidaknya satu suara). Presiden, gubernur, dan walikota memiliki wakil presiden, wakil gubernur, dan wakil walikota masing-masing, yang terpilih dalam dewan bersatu.

Revisi konstitusi bulan Mei 1994 yang mengurangi masa jabatan presiden dari lima sampai empat tahun menyatukan persyaratan presiden, gubernur negara bagian, dan Kongres. Pemilihan negara bagian dan nasional dijadwalkan pada tahun 1998 dan 2002, dua tahun di luar fase dengan pemilihan kota, yang ditetapkan untuk tahun 1996 dan 2000.

Tiga senator dipilih oleh mayoritas sederhana untuk mewakili masing-masing dari dua puluh enam negara bagian dan Distrik Federal. Mereka terpilih untuk memilih masa jabatan delapan tahun: satu kursi akan dilombakan pada tahun 1998 dan dua lainnya pada tahun 2002. Masing-masing senator memiliki alternatif untuk dipilih dalam tiket terpadu, biasanya dari pihak lain dalam koalisi. Jika senator yang terpilih mengambil cuti, meninggal, mengundurkan diri, atau diusir, alternatifnya mengambil alih.

Brasil menggunakan sistem perwakilan proporsional propiet terbuka untuk memilih deputi federal dan negara bagian dan anggota dewan kota. Masing-masing partai atau koalisi memilih daftar kandidatnya, yang terdaftar di Pengadilan Pemilu masing-masing pada bulan Juni. Mitra koalisi kehilangan identitas mereka dan bersaing dalam satu "keranjang" suara. Koalisi sangat penting untuk pemilihan perwakilan proporsional

di Brasil. Pada tahun 1962 hampir 50 persen deputi federal dipilih melalui koalisi. Dengan gelombang partai baru yang diciptakan setelah tahun 1985, koalisi kembali muncul dalam pemilihan tahun 1986, 1990, dan 1996. Koalisi ini menyumbang hampir 90 persen dari mereka yang terpilih.

Dalam pemilihan perwakilan proporsional, pemilih memiliki pilihan untuk melakukan pemilihan partai. Biasanya, kampanye perwakilan proporsional sangat individual (banyak kandidat tidak pernah menyebutkan label partai mereka dalam propaganda mereka) bahwa pemilihan partai sangat kecil (8 persen pada tahun 1994). Pengecualian adalah Partai Pekerja, yang menerima 33 persen suara untuk wakil federal sebagai suara partai pada tahun 1994.

Karena Kongres tidak mengeluarkan undang-undang organik baru untuk partai politik pada tahun 1994, partai-partai politik sampai tahun 1995 diatur oleh seperangkat undang-undang perundang-undangan percetakan: undang-undang tahun 1988, Undang-undang Organik lama yang diberlakukan oleh militer, dan sejumlah undang-undang individual yang melintas dua puluh tahun terakhir, termasuk UU Pemilu No. 8.713, disahkan pada tanggal 30 September 1993. Para pihak dianggap sebagai bagian dari hukum publik, dan negara mengatur dan mengawasi mereka secara ketat. Meskipun Pasal 17 dari konstitusi 1988 menyatakan bahwa partai bebas untuk mengatur, menyatukan, menggabungkan, atau membubarkan diri mereka sendiri, Ayat 2 dari pasal yang sama menyatakan bahwa setelah pihak-pihak memperoleh "kepribadian hukum" di bawah hukum perdata mereka kemudian dapat mendaftarkan undang-undang mereka. Meskipun Paragraf 1 menyatakan bahwa partai bebas untuk mengatur diri mereka sendiri secara internal, kenyataannya peraturan tersebut diatur oleh peraturan hukum yang rinci, kompleks, dan seringkali saling bertentangan.

Setelah 1985 organisasi sementara partai baru menjadi lebih mudah: 101 anggota partai menandatangani sebuah petisi dengan peraturan, undang-undang, dan sebuah program, yang terdaftar di TSE (Pengadilan Tinggi Pemilihan). Registri pasti lebih rumit; Dalam periode dua belas bulan, partai baru tersebut harus mengatur direktorat negara di sembilan negara bagian dan di sepertiga kotamadya di masing-masing negara bagian ini.

Pada akhir Agustus 1995, Kongres akhirnya mengeluarkan Undang-Undang Politik untuk Partai Politik Organik yang baru, yang telah dipertimbangkan sejak 1989. Undang-undang ini menetapkan kriteria yang lebih ketat untuk pendaftaran partai-partai

baru, menyatakan bahwa pihak-pihak yang beralih mungkin akan kehilangan mandat mereka, dan menetapkan ambang batas 3 persen untuk pemilihan proporsional (partai dengan suara di bawah 3 persen tidak sah diizinkan tidak beroperasi di Kongres, namun mereka yang terpilih akan duduk). Perpindahan pihak terus-menerus telah menjadi masalah di Kongres. Dalam lima bulan pertama legislatif tahun 1995 (Februari sampai Juni), lebih dari empat puluh deputi federal (8 persen) mengganti label partai setidaknya satu kali.

Pada batas akhir tanggal 2 Oktober 1995, UU No. 9.100 disahkan dan dipublikasikan dalam catatan harian; ini mengatur pemilihan kota pada tanggal 3 Oktober 1996. Beberapa perubahan kecil diberlakukan: kuota 20 persen untuk kandidat wanita untuk dewan kota; Kurangnya transparansi dalam pembiayaan kampanye dibandingkan tahun 1994; batas yang sangat tinggi untuk kontribusi kampanye (hingga US \$ 221.000,00 untuk bisnis dan US \$ 51.500,00 untuk perorangan); dan kembali ke peraturan 1990 tentang waktu radio / televisi gratis.

#### **d. Penyelenggaraan Sistem Politik dan Pemerintahan di Thailand**

Thailand terus-menerus dan mempertahankan untuk mematuhi rezim pemerintahan demokratis dengan Raja sebagai Kepala Negara. Meskipun Konstitusi telah dibatalkan, diubah dan diundangkan beberapa kali untuk mengatur ulang pemerintahan secara tepat, namun tetap tidak ada stabilitas atau ketertiban karena berbagai masalah dan konflik. Terkadang, peristiwa tersebut merosot menjadi krisis Konstitusi yang tidak dapat dipecahkan. Hal ini sebagian disebabkan oleh adanya orang-orang yang mengabaikan atau tidak menaati peraturan tata kelola negara, korupsi dan curang, menyalahgunakan kekuasaan, dan tidak memiliki tanggung jawab terhadap bangsa dan rakyat, sehingga tidak efektifnya penegakan hukum.

Penyebab lainnya adalah peraturan tata kelola yang tidak sesuai dengan situasi negara dan zaman, memprioritaskan bentuk dan prosedur mengenai prinsip dasar demokrasi, atau kegagalan untuk menerapkan secara efektif, selama krisis, peraturan yang ada terhadap perilaku dan situasi individu, bentuk dan prosedur yang berbeda dari yang di masa lalu. Konstitusi Kerajaan Thailand (Interim), B.E. 2557 (2014) Amandemen (No. 1), B.E. Oleh karena itu, 2558 (2015) menetapkan bahwa akan ada sebuah Komite Perumus Konstitusi untuk merancang sebuah Konstitusi untuk digunakan sebagai asas

pemerintahan dan sebagai panduan untuk menyiapkan undang-undang organik dan undang-undang lainnya dengan memberi resep mekanisme baru untuk mereformasi dan memperkuat tata kelola negara. Hal ini dilakukan dengan: merestrukturisasi tugas dan wewenang organ berdasarkan Konstitusi dan hubungan antara cabang legislatif dan eksekutif dengan tepat; memungkinkan lembaga Pengadilan dan Organ Independen lainnya yang memiliki tugas untuk memeriksa pelaksanaan wewenang Negara untuk menjalankan tugasnya secara efisien, jujur dan merata, dan berpartisipasi dalam mencegah atau memecahkan krisis nasional, jika diperlukan dan sesuai; menjamin, melindungi dan melindungi hak dan kebebasan orang-orang Thailand dengan lebih jelas dan inklusif dengan menyatakan bahwa hak dan kebebasan rakyat Thailand adalah prinsipnya, sementara pembatasan di atasnya adalah pengecualian, asalkan pelaksanaan hak dan kebebasan tersebut harus tunduk pada peraturan untuk melindungi masyarakat; mereseapkan tugas negara kepada orang-orang, serta mewajibkan masyarakat untuk memiliki tugas-tugas kepada negara; membangun mekanisme yang ketat dan mutlak untuk mencegah, memeriksa dan menghilangkan tindakan tidak jujur dan tindakan salah untuk mencegah eksekutif yang tidak memiliki nilai moral, etika dan tata pemerintahan yang baik dari memerintah negara atau menggunakan kekuasaan secara sewenang-wenang; mereseapkan langkah-langkah untuk mencegah dan mengelola krisis di negara ini secara lebih efisien; dan, mereseapkan mekanisme lain sesuai dengan arahan yang ditentukan oleh Konstitusi Thailand (Interim), B.E. 2557 (2014).

Ini harus digunakan sebagai kerangka kerja untuk membangun negara, sesuai dengan prinsip-prinsip yang direktif dari kebijakan Negara dan Strategi Nasional, dimana masing-masing Administrasi akan mereseapkan kebijakan dan pelaksanaan yang tepat. Selain itu, ini menetapkan mekanisme untuk bekerja sama untuk mereformasi negara dalam berbagai aspek yang penting dan perlu, dan juga untuk mengurangi penyebab konflik, sehingga negara dapat berdamai atas dasar persatuan dan solidaritas. Keberhasilan pelaksanaan hal-hal ini menuntut kerja sama antar masyarakat dari semua bagian dan semua instansi Negara, sesuai dengan arahan Negara Sipil, sesuai dengan peraturan di bawah asas rezim demokratis pemerintahan dan konvensi konstitusional yang sesuai. untuk situasi dan sifat masyarakat Thailand, prinsip-prinsip itikad baik, hak asasi manusia dan tata pemerintahan yang baik. Hal ini pada gilirannya mendorong negara untuk berkembang secara progresif menjadi stabil, sejahtera dan berkelanjutan, secara

politik, ekonomi dan sosial, di bawah rezim pemerintahan demokratis dengan Raja sebagai Kepala Negara.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Komite Perumusan Konstitusi telah secara berkala memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat tentang prinsip dan dasar ketentuan UUD 1945, telah memberi kesempatan kepada masyarakat untuk secara luas mengakses Rancangan Undang-Undang Dasar dan maknanya melalui media yang berbeda, dan telah melibatkan orang-orang dalam pengembangan esensi Rancangan Undang-Undang Dasar dengan menerima rekomendasi tentang kemungkinan revisi. Begitu penyusunan UUD 1945 selesai, salinan Rancangan Undang-Undang Dasar dan dasar singkat disebarluaskan dengan cara yang memungkinkan masyarakat memahami dan memahami secara mudah ketentuan utama dalam Rancangan Undang-Undang Dasar, dan sebuah referendum disusun untuk menyetujui keseluruhan RUU Konstitusi.

Dalam hal ini, Dewan Legislatif Nasional juga mengeluarkan sebuah resolusi yang memperkenalkan satu isu tambahan untuk dipilih dalam referendum pada kesempatan yang sama. Hasil referendum sedemikian rupa sehingga orang-orang memiliki hak untuk memilih, dengan mayoritas suara rakyat yang memilih referendum, menyetujui RUU Draft tersebut dan isu tambahan. Komite Perumusan Konstitusi telah merevisi bagian-bagian yang relevan dari Draft Constitution agar sesuai dengan hasil yang berkaitan dengan isu tambahan dari referendum, dan merujuk revisi pada Mahkamah Konstitusi untuk dipertimbangkan apakah sesuai dengan hasil dari referendum Mahkamah Konstitusi kemudian memberikan keputusan untuk Komite Perumusan Konstitusi untuk merevisi teks secara parsial.

Panitia Draf Konstitusi telah melakukan revisi sesuai keputusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, Perdana Menteri dengan hormat menyampaikan RUU kepada Raja. Setelah itu, Konstitusi Kerajaan Thailand (Interim), B.E. 2557 Amandemen (No. 4), B.E. 2560 (2017) menetapkan bahwa Perdana Menteri dengan hormat dapat meminta kembalinya UUPM tersebut dari Raja untuk membuat amandemen terhadap isu-isu tertentu. Setelah amandemen selesai, Perdana Menteri dengan hormat menyerahkan RUU kepada Raja untuk ditandatangani dan diundangkan selanjutnya sebagai Konstitusi Kerajaan Thailand, dan Raja menganggap perlu untuk memberikan persetujuan dari Raja-Nya.



Raja Thailand mempunyai sedikit kekuasaan langsung di bawah konstitusi sekaligus merupakan pelindung Buddhisme Kerajaan Thai dan lambang jati diri dan persatuan bangsa. Raja yang memerintah saat ini sangat dihormati oleh rakyatnya dan dianggap sebagai pemimpin dari segi moral, suatu hal yang telah dimanfaatkan pada beberapa kesempatan untuk menyelesaikan krisis politik. Kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri, yang dilantik oleh raja dari anggota-anggota parlemen dan biasanya adalah pemimpin partai mayoritas. Parlemen Kerajaan Thai yang menggunakan sistem dua kamar, yaitu Majelis Nasional atau Rathsapha - รัฐสภา, yang terdiri dari Dewan Perwakilan (Sapha Phuthaen Ratsadon - สภาผู้แทนราษฎร) yang beranggotakan 480 orang dan Senat (Wuthisapha - วุฒิสภา) yang beranggotakan 150 orang. Anggota Dewan Perwakilan menjalani masa bakti selama empat tahun, sementara para senator menjalani masa bakti selama enam tahun. Badan kehakiman tertinggi adalah Mahkamah Agung (Sandika - ศาลฎีกา), yang jaksanya dilantik oleh raja. Kerajaan Thai juga adalah anggota aktif ASEAN.

#### **e. Praktik Sistem Partai Politik dan Pemilihan Umum di Thailand**

Sebelum pembaruan-pembaruan tahun 1997 Thailand menggunakan sistem BV untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat. Senat sepenuhnya ditunjuk. Daerah-daerah pemilihan negara itu dibagi-bagi menjadi daerah pemilihan dengan satu, dua, dan tiga kursi, dengan sebagian besar daerah pemilihan memiliki lebih dari satu kursi. Kursi-kursi dialokasikan menurut provinsi secara proporsional dengan jumlah penduduk. Para pemilih memberikan suara untuk para kandidat bukannya partai, dan diperbolehkan memilih kandidat-kandidat sebanyak kursi yang tersedia dalam suatu daerah pemilihan. Mereka tidak bisa memberikan seluruh suara mereka bagi satu kandidat tetapi bisa memecah suara mereka di antara kandidat-kandidat dari partai-partai yang berbeda. Mereka juga bisa abstain sebagian dengan tidak memberikan semua suara yang tersedia. Partai-partai diharuskan menurunkan sebuah tim lengkap kandidat untuk setiap daerah pemilihan yang ingin mereka menangkan (misalnya, tiga kandidat dalam sebuah daerah pemilihan dengan tiga kursi). Kursi diberikan kepada satu, dua, atau tiga kandidat yang mendapat suara terbanyak berdasarkan peraturan pluralitas.

Sistem BV di Thailand memiliki setidaknya-tidaknya dua implikasi besar bagi sistem partai. Daerah-daerah pemilihan dengan kursi mejemuk itu cenderung menghasilkan

banyak partai di masing-masing daerah pemilihan, yang pada gilirannya memberi kontribusi bagi kehadiran sejumlah besar partai di Dewan. Rata-rata jumlah efektif partai-partai nasional antara 1975 dan 1996 lebih dari enam. Tidak mengherankan, tak satu pun partai pernah menguasai sebuah mayoritas, menjadikan pemerintahan koalisi besar multipartai sesuatu yang diperlukan. Pemerintahan-pemerintahan koalisi ini umumnya tidak tegas dan berumur pendek. Para reformis berharap bahwa dengan mengubah sistem pemilu mereka bisa mengurangi jumlah partai dan mengurangi kepasifan dan instabilitas pemerintah.

Kedua, sistem itu membenturkan para kandidat dari partai yang sama di daerah pemilihan yang sama. Walaupun masing-masing partai mengajukan sebuah kelompok kandidat, sering kali mereka cenderung berkampanye melawan satu sama lain dari pada berusaha membuat para pemilih mendukung seluruh tim partai dengan seluruh suara mereka. Kompetisi intra-partai ini merusak nilai label partai bagi para kandidat dan para pemilih serta turut membuat partai-partai menjadi terkotak-kotak dan tidak kokoh. Salah satu cerminan dari hal ini adalah maraknya pergantian partai sebelum setiap pemilihan, dengan dibayangi dugaan politik uang. Kompetisi intra-partai, kelemahan label partai dan relatif kecilnya daerah pemilihan juga mendorong para politisi untuk memelihara dan merespons pada konstituensi yang relatif sempit. Selama kampanye pemilihan jual beli suara membantu para kandidat membangun konstituensi personal. Ketika menjabat politisi memusatkan perhatian untuk menyediakan “Pork” dan barang serta jasa tertentu bagi konstituen mereka, sering kali dengan mengabaikan kepentingan kebijakan lebih luas dan dengan demikian mengabaikan koherensi dan konsistensi kebijakan pemerintah.

Para penyusun konstitusi 1997 berharap bahwa melalui pembaruan elektoral mereka bisa mendorong pembangunan kohesi partai dan label partai yang bermakna, dan mendongkrak insentif kandidat serta politisi untuk merespons konstituensi nasional yang lebih luas.

Pada tahun 1996 Dewan Perwakilan Rakyat, merespons tuntutan yang semakin kuat dari masyarakat sipil bagi pembaruan politik, mengorganisasi Majelis Perancang Konstitusional (CDA). Setahun kemudian, setelah konsultasi populer secara luas dan di tengah-tengah krisis ekonomi parah yang dengan cepat meningkat menjadi krisis politik, CDA mengajukan dan Dewan menyetujui sebuah konstitusi baru. Pijakan bagi konstitusi baru ini adalah Senat yang dipilih dan sistem yang dirombak untuk memilih anggota-

anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sistem Block Vote meninggalkan dewan. Menyusul sebuah tren yang semakin menguat, para penyusun konstitusi menetapkan sebagai sistem pemilu Paralel di Thailand. Empat ratus daerah pemilihan dengan satu wakil menggantikan daerah-daerah pemilihan berwakil majemuk di Thailand. Di daerah-daerah pemilihan itu para pemilih memberikan satu suara bagi kandidat pilihan mereka. Konstitusi 1997 juga menciptakan jenjang kedua 100 kursi yang dipilih dari sebuah daerah pemilihan nasional dengan sistem PR. Sebuah partai harus mencapai ambang batas setidak-tidaknya 5 persen dari suara daftar partai agar memenuhi syarat untuk mendapatkan kursi di jenjang ini. Tiap-tiap partai diharuskan menyerahkan daftar kandidat untuk dipertimbangkan para pemilih, dan pemilih memberikan dua suara, satu untuk wakil daerah pemilihan dan satu untuk daftar partai. Para kandidat harus memilih antara maju di sebuah daerah pemilihan dan maju berdasarkan daftar partai. Kedua jenjang itu tidak berkaitan: kursi sebuah partai di satu jenjang sama sekali tidak tergantung pada jumlah kursi yang dimilikinya di jenjang yang lain.

Konstitusi 1997 juga mendukung sebuah Senat yang dipilih, pertama kali dalam sejarah Thailand. Dua ratus senator dipilih menggunakan sistem SNTV (Single non-transferable vote). Ukuran daerah-daerah pemilihan merentang dari satu kursi hingga 19 kursi. SNTV versi Thailand juga mempunyai kejutan tambahan. Para pembaru konstitusional ingin Studi Kasus: Thailand menciptakan sebuah senat yang akan tetap berada di atas centang perenang partai yang kusut. Akibatnya, para senator secara konstitusional tidak boleh menjadi bagian dari sebuah partai politik dan tidak diizinkan berkempanye untuk pemilihan.

Salah satu tujuan utama penyusun konstitusi adalah mengurangi jumlah partai di Thailand—sehingga ditempuhlah langkah menuju daerah pemilihan dengan satu wakil dan 5 persen ambang batas elektoral dalam jenjang daftar partai. Tampaknya tujuan ini sebagian besar sudah tercapai. Dalam pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat tahun 2001, jumlah efektif partai di lembaga legislatif itu turun dramatis dari rata-rata 6.2 sebelum tahun 1997 menjadi 3.1, mencerminkan penurunan jumlah partai yang bersaing di tiap-tiap daerah pemilihan dengan satu wakil maupun koordinasi lebih baik partai-partai antara berbagai daerah pemilihan. Untuk pertama kalinya sejak tahun 1975 sebuah partai, partai Thai Rak Thai yang baru saja dibentuk, nyaris meraih sebuah mayoritas kursi. Partai ini

kemudian meraih sebuah mayoritas setelah satu partai kecil dibubarkan dan bergabung ke dalamnya.

Para perancang juga berharap bahwa penambahan sebuah jenjang daftar partai nasional dan penghentian persaingan intra-partai akan mendorong para pemilih dan kandidat untuk lebih berfokus pada posisi kebijakan partai berkenaan dengan isu-isu nasional. Hal ini benar-benar mulai terjadi dalam pemilihan tahun 2001. Untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilihan umum mutakhir Thailand, partai-partai politik, dipimpin khususnya oleh partai Thai Rak Thai, mengerahkan upaya signifikan untuk mengembangkan strategi-strategi elektoral berorientasi partai yang terkoordinasi. Partai-partai mulai membedakan diri dalam platform kebijakan mereka dan dalam beberapa kasus menjadikan perbedaan-perbedaan itu sebagai isu penting kampanye.

Ada alasan untuk sedikit berhati-hati dalam menilai perubahan yang sedang menanjak dalam sistem partai Thailand. Pertama, pergeseran menuju strategi-strategi berorientasi partai terutama terbatas pada kampanye untuk kursi daftar partai, sedangkan pertarungan di 400 daerah pemilihan dengan satu wakil pada umumnya tetap merupakan persoalan yang berorientasi kandidat. Tentu saja ini tidak mengejutkan mengingat sistem pemilihan umum tersebut: daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil masih memberikan insentif untuk memupuk jaringan dukungan personal (walaupun tampaknya sedikit berkurang dibandingkan dengan ketika menggunakan sistem Block Vote). Kedua, sistem pemilu baru itu menimbulkan pengurangan dramatis rata-rata jumlah suara yang dibutuhkan untuk meraih sebuah kursi. Inilah efek gabungan penambahan lebih banyak kursi dalam badan legislatif dan pergantian dari Block Vote ke daerah pemilihan dengan satu wakil. Hal ini melemahkan insentif untuk meninggalkan strategi-strategi personal: semakin kecil jumlah suara yang dibutuhkan untuk dipilih, semakin besar kemungkinan kandidat-kandidat perorangan akan menggunakan strategi-strategi personal. Akhirnya, keberadaan sebuah Senat nonpartisan, dipilih dengan SNTV, bisa dikatakan mengganggu upaya untuk menciptakan sebuah pemilih yang lebih berorientasi partai.

Segala penilaian tentang konsekuensi pembaruan-pembaruan 1997 masih harus dipertajam. Hanya dengan data terbatas yang ada, mustahil menentukan apakah hasil pemilihan-pemilihan tahun 2001 dan 2005 merepresentasikan tren-tren baru atau merupakan cerminan kepribadian “sekali tempo” Perdana Menteri Thaksin Shinawatra, pemimpin Thai Rak Thai. Bagaimanapun juga, pemilihan Dewan tahun 2001 dan 2005

sudah menandai Thailand sebagai sebuah studi kasus menarik tentang konsekuensi (yang kadang-kadang tidak terduga) pembaruan sistem pemilihan umum.

**BAB III**  
**ANALISIS DAN EVALUASI PASAL TERKAIT DALAM**  
**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**A. Analisis dan Evaluasi terhadap Ketentuan Sistem Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat**

**1. Penormaan dalam Undang-Undang Dasar**

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini merupakan amanah Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat ini adalah penyelenggaraan pemilihan umum. Pemilihan umum dilakukan secara demokratis dan beradab melalui partisipasi rakyat seluas-luasnya berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana amanah Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Merujuk ketentuan dalam Undang-Undang Dasar, setidaknya ada tujuh jenis jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat. Namun yang terkait dengan lembaga perwakilan hanya untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, yang dalam hal ini merupakan pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif.

Berdasar pada ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Dalam konstitusi Negara Republik Indonesia, tidak diatur secara eksplisit mengenai metode atau sistem pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang digunakan, apakah itu sistem proporsional terbuka, tertutup atau distrik.

Ketentuan mengenai pemilihan umum dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan demikian tidak ada lagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang diangkat secara sepihak. Sehingga hal ini sesuai dengan paham

demokrasi perwakilan yang mendasari keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*).<sup>98</sup>

## **2. Implikasi Penormaan dalam Undang-Undang Dasar**

Seperti yang dikemukakan sebelumnya, pemilihan umum harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, bebas, rahasia, jujur, dan adil. “langsung” berarti pemilih harus memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan, “umum” berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara, “bebas” berarti pemilih diharuskan memerikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun, “rahasia” berarti suara yang diberikan oleh pemilih hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri, kemudian “jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki niat yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih, dan “adil” berarti setiap peserta pemilihan umum dan pemilihnya harus diperlakukan sama tanpa adanya pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilihan umum. Terkait dengan asas “jujur” dan “adil” ini tidak hanya mengikat pemilih atau peserta pemilihan umum, tetapi juga penyelenggara pemilihan umum.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, sistem pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat telah mengalami perubahan secara berkala, dimulai dari menggunakan sistem pemilihan umum tertutup, terbuka, hingga semi terbuka. Perubahan sistem pemilihan umum ini terjadi dikarenakan tidak diatur secara konstitusi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga, pengaturan mengenai sistem pemilihan umum ini cenderung berubah setiap diadakan perubahan terhadap Undang-Undang Pemilihan Umum.

Solusi yang dapat dilakukan agar dapat menghindari kemungkinan berubahnya sistem pemilihan umum di Indonesia antara lain mengatur secara konstitusional pengaturan mengenai sistem pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan

---

<sup>98</sup> Hidayat Nur Wahid, “Eksistensi Negara Berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 4 No. 3, September 2017, hlm. 5.

Rakyat, sehingga dapat mengurangi frekuensi dilakukannya perubahan terhadap pengaturan pemilihan umum di Indonesia.

## **B. Analisis dan Evaluasi terhadap Ketentuan Sistem Partai Politik di Indonesia**

### **1. Penormaan dalam Undang-Undang Dasar**

Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik, sedang kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dan Negara Indonesia adalah Negara Hukum (Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), yang dalam menjalankan kedaulatannya, rakyat secara personal mendapat perlindungan atas hak-haknya yang diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”

Kemerdekaan berserikat inilah yang menjadi titik tolak lahirnya organisasi partai politik yang demikian banyaknya dan selalu bertumbuh dari waktu ke waktu, karena partai politik sebagai tonggak demokrasi yang dapat menentukan pemimpin Negara Republik Indonesia, yang mempunyai sistem pemerintahan presidensiil.

Partisipasi politik warga negara melalui partai politik adalah pengejawantahan HAM yaitu Pasal 28E Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.” Sebagai HAM, ekspresi politik yang disampaikan melalui organisasi partai politik ini tidak termasuk katagori hak yang bersifat absolut. Dasar konstitusional yang sah dalam melakukan pembatasan terhadap HAM secara umum dan pembatasan terhadap partai politik secara khusus adalah Pasal 28J Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undangundang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Pemberlakuan Pasal 28J Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar pembatasan partai politik secara khusus dan



pembatasan terhadap hak atas kebebasan berserikat secara umum Pasal 28E Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung dua syarat kumulatif: formal dan substantif. Syarat formal yaitu prinsip legalitas, pembatasan ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Syarat substantif adalah alasan-alasan masuk akal untuk melakukan pembatasan, supaya tindakan pembatasan tersebut tidak menjadi tindakan sewenang-wenang legislator.

Sistem partai politik di Indonesia menggunakan sistem multi partai, sebagaimana tersirat dalam ketentuan Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Penggunaan frasa “gabungan partai politik” menimbulkan suatu pengertian bahwa seorang pasangan calon dapat diusulkan oleh gabungan 2 atau lebih partai politik. Sehingga dapat dikatakan, Konstitusi Negara Republik Indonesia membuka peluang untuk dibentuknya partai politik tanpa batasan jumlah.

## **2. Implikasi Penormaan dalam Undang-Undang Dasar**

Dalam perjalanan Negara Indonesia mulai dari masa kemerdekaan hingga saat ini, telah terdapat banyak partai politik yang berdiri di Indonesia, dikarenakan tidak adanya pengaturan mengenai batas jumlah partai politik di Indonesia. Dalam perkembangan hukum tata negara di Indonesia, telah muncul berbagai ketentuan yang mengatur mengenai partai politik, terutama Undang-Undang tentang Partai Politik.

Alasan atau latar belakang Indonesia menerapkan sistem multi partai ada beberapa factor, antara lain:

1. Pluralitas masyarakat.
2. Sejarah dan sosio-kultural masyarakat.
3. Desain sistem pemilihan umum.

Untuk dapat menyederhanakan jumlah partai politik ini, perlu beberapa mekanisme agenda penataan desain istitusi politik untuk dirancang dan ditata kembali, antara lain:

1. Penyederhanaan partai politik sebagai peserta pemilihan umum.
2. Penyederhanaan partai politik di parlemen.

## **C. Analisis dan Evaluasi terhadap Ketentuan Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat**

### **1. Penormaan dalam Undang-Undang Dasar**

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai roda penggerak dari lembaga perwakilan, merupakan wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum berkewajiban memperjuangkan hak dan kepentingan rakyat. Maka dari itu kekuasaan perwakilan yang diemban oleh Dewan Perwakilan haruslah dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengandung suatu penegasan implisit salah satunya adalah, bahwa kekuasaan kedaulatan rakyat yang diwakili oleh Dewan Perwakilan tersebut haruslah dapat menjalankan kewajibannya dengan amanah agar dapat dipertanggung jawabkan kepada pemegang kedaulatan tertinggi Negara yang didasarkan pada sebuah konstitusi negara yaitu rakyat.

Pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat terhadap kerangka representasi rakyat yang diilhami pada Pasal 20 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. dilakukan, diantaranya, melalui pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja Dewan Perwakilan Rakyat kepada rakyat.

### **2. Implikasi Penormaan dalam Undang-Undang Dasar**

Negara Hukum (*Rechtsstaat* atau *The Rule of Law*) adalah konsep negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa yang membahas dan merumuskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan penegasan sebagai negara hukum dikuatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Indonesia adalah Negara Hukum”. Sebagai sebuah negara hukum, maka harus dapat dipahami bahwa hukum terdiri dari elemen-elemen:

1. Kelembagaan (*Institutional*)
2. Kaedah aturan (*Instrumental*)
3. Perilaku para subyek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan tersebut

Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup:

1. Kegiatan pembuatan hukum (*law making*)
2. Kegiatan pelaksanaan hukum atau penerapan hukum (*law administering*)
3. Kegiatan penegakan hukum (*law enforcement*)

Kelima kegiatan dalam sistem hukum tersebut biasanya dibagi ke dalam tiga wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu fungsi legislasi dan regulasi, fungsi eksekutif dan administratif, serta fungsi yudikatif. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang memiliki 3 fungsi yang diatur dalam konstitusi diantaranya adalah fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya, Dewan Perwakilan Rakyat berfungsi sebagai lembaga negara pembentuk undang-undang. Fungsi anggaran dilaksanakan untuk melakukan pembahasan dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh presiden. Artinya, Dewan Perwakilan Rakyat berfungsi sebagai lembaga negara yang menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Fungsi pengawasan dijalankan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Artinya, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap pemerintahan yang menjalankan undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dalam menjalankan fungsinya tersebut, sebagai wakil rakyat yang dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh rakyat maka sudah sewajarnya Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil rakyat dalam pemerintahan yang memegang mandat untuk menjalankan pembangunan negara dengan itikad “demi rakyat”, harus bertanggung jawab atas setiap tugasnya sebagaimana yang tertuang dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut konstitusi.

## **D. Analisis dan Evaluasi terhadap Ketentuan Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi**

### **1. Penormaan dalam Undang-Undang Dasar**

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik sebagaimana Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, istilah “Republik” berasal dari bahasa latin “*res publica*” yang artinya kerajaan yang dimiliki atau dikawal oleh rakyat. Dalam hal ini pusat pemerintahan republik berada di tangan rakyat, Selanjutnya di tegaskan kembali pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dijelaskan juga bahwa kedaulatan yang berada di tangan rakyat tersebut juga harus dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal ini mengindikasikan bahwa segala hal yang terkait dengan pelaksanaan suatu demokrasi harus secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar, dimana ketika hal tersebut tidak diatur secara benar dan lugas dalam konstitusi, maka pelaksanaannya menjadi tidak sempurna.

Dalam Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum, yang berarti bahwa masyarakat memilih wakilnya secara demokrasi, sehingga ketika wakil rakyat tersebut telah terpilih dan melaksanakan fungsinya sebagaimana pada Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, rakyat menjadi bagian yang tidak terpisahkan sebagai pendamping wakilnya dalam menjalankan fungsi tersebut. Legislasi merupakan suatu produk yang mempengaruhi kehidupan masyarakat diseluruh negara sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses legislasi tersebut, karena legislasi ditujukan untuk kepentingan masyarakat itu sendiri, hal tersebut diperlukan agar produk yang dihasilkan bukan bersifat politis tetapi berdasarkan pada kepentingan rakyat.

Demokrasi berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, sehingga eksistensi rakyat tidak bisa lepas dari proses demokrasi. Hal tersebut telah ditegaskan juga pada Pasal 22B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya,

dimana ketika para wakil rakyat tidak bekerja sesuai dengan kompetensi dan tujuan perwakilan rakyat itu sendiri, mereka dapat diberhentikan. Untuk menghindari hal tersebut partisipasi masyarakat khususnya dalam proses Legislasi sangat penting, tidak hanya ikut berpartisipasi dalam pembentukannya, tetapi juga mengawasi agar segala kegiatan dan tujuan yang hendak dicapai dengan adanya Dewan Perwakilan Rakyat dapat terlaksana sesuai dengan apa yang seharusnya, ketika hal tersebut sudah terlaksana dengan baik, maka demokrasi telah tercapai dengan baik.

## **2. Implikasi Penorma-an dalam Undang-Undang Dasar**

Partisipasi masyarakat dalam proses legislasi di Indonesia diatur dalam UU MD3 dan Tata Tertib DPR dimana masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, akan tetapi faktanya belum terlaksana secara baik, baik lisan dengan pertemuan dan juga secara tertulis, kembali kepada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga perlu ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai penerapan partisipasi masyarakat tersebut.

Dengan adanya penegasan tersebut, maka kekuatan daripada partisipasi masyarakat tersebut akan bersifat konstitusional, sehingga pelaksanaannya menjadi lebih baik. Dalam hal ini menegaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam proses legislasi untuk membuka partisipasi masyarakat seluas-luasnya dan menyerap aspirasi masyarakat. Dengan penerapan hal tersebut, dapat menumbuhkan hubungan yang sinergi antara rakyat dan wakilnya, sehingga Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan fungsinya dapat lebih efisien dan berdasarkan kepentingan masyarakatnya.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **1. Sistem Pemilihan Umum untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat**

Saat ini Indonesia telah menganut sistem proporsional terbuka dimana pemilihan calon legislatif berdasarkan suara terbanyak, hal ini telah sesuai dengan latar belakang Indonesia sebagai negara Demokrasi dimana perwakilan rakyat dipilih dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga rakyat sudah sepatutnya berpartisipasi secara penuh dalam pemilihan calon legislatif yang menjadi perwakilan rakyat itu sendiri. Dimana dengan sistem proporsional terbuka dapat mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum sebagaimana alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tidak bisa dipungkiri bahwa sistem pemilihan umum di Indonesia perkembangannya tidak jelas dan selalu berubah-ubah, sehingga harus ada penegasan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tentunya penegasan itu harus sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi falsafah bangsa Indonesia. “Pengalaman adalah guru yang terbaik” dimana belajar dari pengalaman sebelumnya bahwa sistem proporsional tertutup tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia karena akan mencederai demokrasi. Dalam pemilihan umum dengan proporsional terbuka, partisipasi masyarakat pasti akan jauh lebih tinggi karena semua calon legislatif pasti akan melakukan sosialisasi ke semua arah daerah pemilihan dan semua elemen masyarakat, dengan partisipasi masyarakat maka akan meningkatkan pengetahuan dan kesadaran politik masyarakat sehingga dapat mencerdaskan kehidupan bangsa, dari tahun ke tahun menjadi budaya masyarakat

sehingga masyarakat Indonesia semakin cerdas dalam memilih perwakilannya dan alhasil akan memajukan kesejahteraan umum.

Menurut Prof. Dardji Darmo Diharjo, bahwa pengertian demokrasi Pancasila adalah paham demokrasi yang bersumber dari kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yang perwujudannya seperti dalam ketentuan-ketentuan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketika sesuai dengan falsafah hidup bangsa Indonesia maka apa yang dicita-citakan bangsa akan terwujud. Segala hambatan yang timbul dari sistem proporsional.<sup>99</sup>

## **2. Penyederhanaan Sistem Partai Politik di Indonesia**

Secara fundamental pandangan filosofis terkait dengan sistem politik multi partai adalah apakah kebebasan politik, baik sebagai kebebasan sipil maupun sebagai kebebasan kehendak, adalah bebas nilai. Kebebasan politik sebagai kebebasan sipil sebagaimana diyakini Mill dibatasi oleh perlindungan terhadap kebebasan orang lain, yaitu mencegah “*harm to others*”. Sementara kebebasan politik sebagai kebebasan kehendak sebagaimana diyakini oleh Kant adalah kebebasan yang seyogianya dijalani dengan berdasarkan pada *good will*. Supaya kebebasan tersebut dapat menjadi hukum universal maka kebebasan tersebut harus dilandasi oleh prinsip *categorical imperative*

Upaya mengkonstruksikan prinsip-prinsip hukum penyederhanaan partai politik harus dimulai dari landasan filosofis bangsa Indonesia sendiri yaitu Pancasila. Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita-hukum bangsa Indonesia adalah landasan filosofis bagi prinsip-prinsip hukum penyederhanaan partai politik di Indonesia. Dalam pokok pembahasan tersebut kedudukan Pancasila sebagai cita-hukum dan kemudian ajaran Pancasila sebagai cita-hukum tersebut akan menjadi perhatian penelitian ini. Ajaran Pancasila sebagai cita-hukum akan difokuskan pada paham kebebasan yang dianut Indonesia berdasarkan Pancasila

Negara demokrasi tentunya membenarkan keberadaan Partai Politik sebagai pilar dari demokrasi atau pelaksanaan kedaulatan rakyat. Partai politik pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap

---

<sup>99</sup> Fiat Justisia Journal of Law ISSN 1978-5186, Volume 10 Issue 2, April-Juni 2016, hlm. 263.

sistem demokrasi karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).<sup>100</sup>

Miriam Budiardjo mengatakan Partai Politik adalah 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 kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.<sup>101</sup>

Dengan adanya gagasan untuk melibatkan rakyat dalam proses politik (kehidupan dan aktifitas ketatanegaraan), maka secara spontan partai politik berkembang menjadi penghubung antara rakyat disatu pihak dan pemerintah di pihak lain.<sup>102</sup>

Menurut Sri Soemantri: “Demokrasi Indonesia adalah Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang mengandung semangat ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan keadilan sosial.”(Soemantri, 1969: 7)

Berdasarkan sila ke-4 Pancasila yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” maka arti dan makna Sila ke-4 sebagai berikut:

1. Hakikat sila ini adalah demokrasi, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.
2. Pemusyawaratan, yaitu membuat putusan secara bulat, dengan dilakukan secara bersama melalui jalan kebijaksanaan.
3. Melaksanakan keputusan berdasarkan kejujuran. Keputusan secara bulat sehingga membawa konsekuensi kejujuran bersama. Nilai identitas adalah permusyawaratan.
4. Terkandung asas kerakyatan, yaitu rasa kecintaan terhadap rakyat, memperjuangkan cita-cita rakyat, dan memiliki jiwa kerakyatan. Asas musyawarah untuk mufakat, yaitu yang memperhatikan dan menghargai aspirasi seluruh rakyat melalui forum

---

<sup>100</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: BIP, 2007, hlm. 710.

<sup>101</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1986, hlm. 160-161.

<sup>102</sup> *Ibid.*, hlm. 159.



permusyawaratan, menghargai perbedaan, mengedepankan kepentingan rakyat, bangsa dan negara.

Sehingga sistem kepartaian dalam hal ini harus mewujudkan tendensi dari sila ke-4 itu sendiri, sistem multipartai di Indonesia yang terdiri atas banyak partai membuat tujuan dari sistem perwakilan menjadi tidak efisien, hal ini dikarenakan terlalu banyak perwakilan yang berbeda kepentingan. Sehingga harus disiasati dengan kebijakan seperti Syarat Pembuatan Partai Politik dengan ketentuan yang baik dan pemilihan umum calon legislatif dengan cara *threshold*. Dengan hal demikian maka sistem kepartaian di Indonesia menjadi lebih sederhana sehingga meminimalisir kemungkinan konflik kepentingan antar partai dan lebih terfokus untuk mewujudkan tujuan partai politik sebagai penghubung antara rakyat dan pemerintah.

### **3. Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat kepada Rakyat**

Kekuasaan para elit pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, berdasarkan asas kedaulatan rakyat maka wakil rakyat yang telah dipilih oleh rakyat harus menjalankan segala kewajiban terhadap rakyat dengan semaksimal mungkin karena pada hakekatnya Dewan Perwakilan Rakyat merupakan tangan rakyat di pemerintahan, sehingga ketika mandat dari rakyat tidak dilaksanakan dengan baik, harus ada suatu pertanggungjawabanya.<sup>103</sup>

Kekuasaan itu hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan kesejahteraan seluruh rakyat. Pada hakekatnya, ide kedaulatan rakyat harus dijamin. Rakyat yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara di bidang, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap fungsi kekuasaan.

B. Hestu Cipto Handoyo mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat sifatnya adalah generalis. Artinya pemahaman masing-masing anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam suatu bidang tertentu sifatnya adalah umum dan politis.<sup>104</sup> Sehingga dengan adanya

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, hlm. 168.

<sup>104</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015, hlm. 186.

sistem pertanggung jawaban yang jelas dari Dewan Perwakilan Rakyat kepada rakyat maka calon legislatif memiliki suatu persiapan untuk maju sebagai wakil rakyat, dan tidak asal mencalonkan, tetapi melihat kemampuan pribadi terlebih dahulu.

#### **4. Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi**

Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan.<sup>105</sup> Merujuk pada teori dari Arnstein yaitu *The Ladder of Citizen Participation* (Tangga Partisipasi Publik) maka dengan diberikannya fasilitas oleh DPR dan Pemerintah untuk menyampaikan aspirasi rakyat, memberikan *citizen power* kepada rakyat untuk ikut berpartisipasi dalam membuat suatu undang-undang, hal ini merupakan sebuah pencapaian dalam demokrasi yang positif, menjadikan adanya suatu hubungan yang berkesinambungan, transparan dan saling percaya antara masyarakat dan wakilnya serta pemerintah.

Partisipasi publik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat. Agar rakyat dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses kebijakan publik secara bebas dan terbuka. Hal ini merupakan perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal, dalam bentuk demokrasi partisipatoris. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan hak partisipasi politik rakyat. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa hak politik warga negara tidak lagi sekedar memilih (hak suara dalam Pemilu), namun dilengkapi dengan hak-hak sipil dan politik untuk terlibat dalam proses pemerintahan. Reformasi juga telah terjadi di pemerintahan dan parlemen, yaitu ditandai dengan semakin diterimanya kalangan *civil society* (masyarakat sipil) dalam memengaruhi proses penyusunan peraturan perundang-undangan<sup>106</sup>.

Secara formal, Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah memberikan jaminan bagi warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di legislatif. Namun demikian,

---

<sup>105</sup> Parlemen, “Ulasan Mingguan PSHK Desember 2004 Minggu Kedua” (2004), <[www.parlemen.net](http://www.parlemen.net)>, [diakses pada 10/3/2018]

<sup>106</sup> Aspirasi, Vol. 6 No. 2, Desember 2015 . Hlm.162.

political will DPR merupakan kunci penting terwujudnya partisipasi dalam proses penyusunan perundang-undangan. Apabila DPR membuka kunci partisipasi ini, maka partisipasi warga negara bukan suatu hal yang tidak mungkin. Legislatif dan eksekutif pula yang akan mendapatkan manfaatnya.<sup>107</sup>

Legislatif dituntut untuk mewujudkan demokratisasi yang mengarah pada keterlibatan seluruh *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam proses pemerintahan. Disamping itu, dibutuhkan kesadaran legislatif untuk melakukan reformasi. Upaya demokratisasi dalam pembentukan perundang-undangan menjadi salah satu pendorong dibukanya ruang partisipasi dan pengawasan publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta, dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Sebagai definisi umum, dapat dikatakan bahwa partisipasi adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik. Baik secara langsung, melalui pemilihan pemimpin negara; maupun secara tidak langsung, dengan memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*) (Budiardjo, 2013:109). Hanington dan Nelson (1994:17) mendefinisikan partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi politik merupakan pengejawantahan penyelenggara kekuasaan politik yang absah oleh rakyat. keputusan oleh pemerintah.<sup>108</sup>

Dalam sebuah negara demokrasi, sistem dan kelembagaan negara idealnya dibangun atas dasar prinsip penyelenggaraan negara yang partisipatif. Hal ini berarti warga negara tidak hanya memiliki hak, namun juga memiliki kewajiban untuk berpartisipasi dalam struktur dan proses kenegaraan. Sebab tidaklah cukup apabila hanya mengandalkan demokrasi perwakilan sepenuhnya lewat Pemilu, dan memercayai wakil rakyat akan bertindak sesuai dengan kepentingan pemilih. Rakyat perlu memastikan bahwa permasalahan dan aspirasinya didengar oleh wakil mereka. Dalam konsep *participatory governance*, rakyat tidak semestinya berdiam diri dan mengeluhkan pemerintahan yang tidak peduli persoalan rakyat. Dalam konsep ini, rakyat mempunyai hak dan kewajiban untuk menyampaikan pesan pada pemerintah tentang kebutuhannya.

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

Selanjutnya, pemerintah seharusnya memenuhi kebutuhan mereka tersebut, dengan menyusun kebijakan sesuai kebutuhan rakyat.

## **5. Pembentukan Dewan Kehormatan sebagai Lembaga Independen**

*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.*<sup>109</sup> Teori yang dikemukakan oleh Lord Acton ini merupakan pedoman bagi para pejabat negara dalam menggunakan kekuasaan yang dimiliki olehnya. Sehingga, para pejabat negara tidak sewenang-wenang dalam menggunakan kekuasaannya, untuk mencapai suatu kepentingan bagi kelompok tertentu, namun tetap ditujukan demi kesejahteraan rakyat. Hal inilah yang menjadi harapan Indonesia bahwa wakil-wakil rakyat dapat menggunakan kekuasaan mereka sebesar-besarnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Sejatinya anggota Dewan Perwakilan Daerah harus mengenal karakteristik daerahnya sendiri serta berkepentingan penuh terhadap rakyat di daerahnya, hal yang demikian akan membawa keuntungan tersendiri bagi rakyat. Dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah yang berasal dari partai politik, akan memupuskan kesempatan bagi para perseorangan independen untuk ikut membangun daerahnya, karena calon dari partai relatif lebih kuat dari segi penguasaan pemilu.

### **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

#### **1. Pengaturan Sistem Pemilihan Umum yang Baik di Indonesia**

Negara Indonesia sebagai negara demokratis dalam menentukan wakilnya di pemerintahan menggunakan sistem pemilihan umum atau yang lebih dikenal dengan istilah pemilu. Pemilu di Indonesia pertama kali diselenggarakan pada tahun 1955 dengan

---

<sup>109</sup> Letter to Bishop Mandell Creighton, 5 April, 1887 dikutip dari J.N. Figgis dan R. V. Laurence, *Historical Essays and Studies*, London: Macmillan, 1907.

menggunakan sistem proposional tertutup, dimana rakyat dalam pemilu hanya disuguhkan gambar partai politiknya, sehingga pemilih hanya memilih gambar bukan individu secara langsung. Dibalik gambar partai politik tersebut sudah terdapat daftar calon anggota legislatif yang disusun oleh pimpinan partainya dalam bentuk nomor urut. Nomor urut paling atas (nomor 1 dan 2) yang berpeluang lolos menjadi anggota legislatif.<sup>110</sup> Sistem ini diberlakukan pada pemilu tahun 1955 sampai pemilu tahun 1999. Sedangkan sejak pemilu tahun 2004 hingga pemilu tahun 2014, pemilu diselenggarakan dengan sistem proporsional semi terbuka, dimana pemilih tidak hanya memilih gambar partai politiknya, tapi juga memilih langsung nama calon anggota legislatif yang mengajukan diri. Sehingga, calon anggota legislatif yang memiliki suara terbanyak dalam pemilu, berhak menjadi anggota legislatif.

Hillary Clinton pernah berkata “*Voting is the most precious right of every citizen, and we have a moral obligation to ensure the integrity of our voting process*”. Hal ini mirip dengan pasal yang termaktub pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu pada pasal 1 ayat (2): “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Penyelenggara pemilu selain sebagai sarana mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat, melainkan sebagai sarana untuk mengembalikan kesadaran politisi dan partai bahwa mereka tidak boleh dan tidak seharusnya berjarak dengan rakyat.<sup>111</sup>

Disadari ataupun tidak, sebenarnya dengan pemilihan umum rakyat memang sudah dibatasi dalam hal menentukan pilihannya. Pada umumnya mereka memilih antara calon-calon yang tidak diajukan mereka sendiri. Organisasi partai politik menguasai bagian yang terbesar dari seleksi calon-calon tersebut. Partai politik hanya memberikan kepada rakyat mengenai keputusan antara calon-calonnya dan calon partai politik lainnya. Pada dasarnya, dalam seleksi calon-calon yang dilakukan oleh Partai politik saja pada umumnya jauh dari proses demokrasi.

---

<sup>110</sup> Robertus Wardi, “Sistem Proporsional Terbuka Dinilai Sudah Tepat” (2016), <<http://www.beritasatu.com/politik/401981-sistem-pemilu-proporsional-terbuka-dinilai-sudah-tepat.html>>, November 2016, [diakses pada 14/3/2018].

<sup>111</sup> Saldi Isra, *PEMILU dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing, 2017, hlm. 106

Dalam sistem Pemilu proporsional, kombinasi antara variabel metode pencalonan, pemberian suara, dan penetapan calon terpilih menghasilkan sistem Pemilu proposional daftar tertutup dan sistem Pemilu proposional daftar terbuka. Dalam daftar tertutup, daftar calon disusun berdasarkan nomor urut, pemilih memilih partai politik, calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut; sedangkan dalam daftar terbuka, calon disusun berdasarkan undian atau abjad, pemilih memilih calon, dan calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbanyak.

**Tabel 4.1: Dua Varian Sistem Pemilu Proporsional**



Dibawah ini dilampirkan tabel mengenai beberapa aspek yang ada di pemilihan umum dihubungkan dengan sistem pemilu yang terjadi dari tahun 1999 hingga 2009.

**Tabel 4.2: Perkembangan Pemilihan Umum di Indonesia**

Aspek	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009
Sistem Pemilihan	Sistem Proporsional Daftar Tertutup	Proporsional Daftar Terbuka	Proporsional Daftar Terbuka
Daerah Pemilihan	Wilayah Administratif (provinsi, kabupaten, kota)	- Dapil DPR adalah provinsi atau bagian-bagian dari provins. - Dapil DPRD Provinsi adalah Kabupaten/Kota - Dapil DPRD Kabupaten/Kota adalah Kecamatan	Pengertian dapil sama dengan dapil pada Pemilu 2004
Pemberian Suara	Mencoblos	Mencoblos	Menandai
Pemberian Kursi	3-12 kursi per dapil	3-12 kursi per dapil	- 3-10 kursi per dapil DPR - 3-12 kursi per dapil DPRD
Penentuan Calon Terpilih	Nomor urut	Memenuhi 100% BPP atau nomor urut	Memenuhi 30% BPP atau nomor urut (kemudian diubah melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi menjadi berdasarkan suara terbanyak).

## 2. Penyerdahanaan Sistem Partai Politik di Indonesia

Memperhatikan realitas politik di Indonesia, maka dalam hal menentukan sistem pemilihan umum yang cocok adalah sistem proporsional terbuka. Karena dalam sistem ini pada dasarnya terbangun kedekatan antar pemilih dengan wakil rakyat. Keuntungan lainnya dari proporsional terbuka adalah, pemilih bisa memberikan suara secara langsung, sehingga bisa memperkuat partisipasi dan kontrol publik. Selain itu, dinamika internal partai cenderung dinamis, sehingga lebih menggairahkan infrastruktur partai. Meski pada saat calon anggota legislatif nanti telah terpilih dan ternyata tidak memiliki komitmen dalam melawan korupsi dan tidak memiliki penghormatan terhadap penegakan konstitusi dan hak asasi manusia, mereka tidak akan tertapis dalam proses verifikasi KPU, karena pada dasarnya KPU hanya bertugas dalam memverifikasi keterpenuhan persyaratan calon anggota legislatif.

Dalam konteks suatu negara yang menganut demokrasi, pemilihan umum tak hanya dimaksudkan untuk menghadirkan mandat baru bagi suatu pemerintahan, tetapi juga memilih pemimpin kredibel. Karena itu, daftar riwayat hidup calon anggota legislatif, harus disampaikan selain kepada KPU tapi juga harus disampaikan ke publik dengan maksud agar masyarakat dapat memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dapat memegang mandat dari rakyat serta menciptakan suatu hal yang dicita-citakan.

Poin selanjutnya mengenai pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat kepada rakyat. Secara teoritis, tingkat fragmentasi partai - dalam hal ini jumlah partai - merupakan faktor yang menentukan struktur persaingan antarpolisi, interaksi dan stabilitas pemerintahan. Sementara itu tingkat polarisasi partai, yakni jarak ideologis antarpolisi, menentukan kualitas stabilitas politik, konflik, dan loyalitas pemilih terhadap partai. Dengan demikian tingkat fragmentasi dan polarisasi partai yang rendah cenderung menjadikan tata-kelola pemerintahan lebih mudah dan efektif bagi eksekutif, dan sebaliknya tingkat fragmentasi dan polarisasi partai yang tinggi cenderung memperlemah tata-kelola pemerintahan, serta mempersulit dicapainya konsensus, baik di antara partai-partai, maupun antara parlemen dan pemerintah. Dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan yang kuat, dan sistem pemilu mendorong terbentuknya sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi (jumlah partai) dan polarisasi (jarak dan pengelompokan ideologis antarpolisi) yang rendah, atau sekurang-kurangnya tingkat fragmentasi dan polarisasi partai sedang. Selain faktor sistem



kepartaian, kualitas institusionalisasi partai-partai secara internal dan kualitas kepemimpinan partai juga sangat menentukan efektifitas kerja partai dan sistem kepartaian di dalam sistem demokrasi. Oleh karena itu penyempurnaan sistem kepartaian di dalam konstitusi harus dipandang sebagai agenda tak terpisahkan dari upaya memperkuat sistem pemerintahan presidensial di satu pihak dan penguatan sistem perwakilan di lain pihak.

Terobosan terbesar dari Orde Reformasi adalah menghidupkan kembali demokrasi di Indonesia setelah selama tiga puluh dua tahun berada di bawah cengkeraman otoritarianisme. Dampak yang mula-mula timbul adalah euforia kebebasan berpolitik. Electoral Threshold Menjelang pemilu demokratis pertama era reformasi tahun 1999, bermunculan banyak partai politik yang hendak mengambil bagian dalam persaingan politik untuk menduduki kursi legislatif pusat dan daerah.

Kran reformasi politik ini dibuka dengan Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Pasal 1 angka 5 Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 menentukan: “Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.” Untuk menunjang pelaksanaan pemilihan umum 1999 maka dihasilkan perangkat hukum berupa: (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (UU No. 2/1999), (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3/1999), serta (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 4/1999). Konsekuensi dari pemberlakuan UU No. 2 Tahun 1999 yang memperlakukan semua partai politik secara sama melahirkan sistem multipartai di Indonesia. Ada 141 partai politik memperoleh pengesahan status badan hukumnya dari Departemen Hukum dan HAM. Berdasarkan verifikasi administratif dan faktual yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum maka ada 48 partai politik yang *eligible* untuk mengikuti pemilu 1999. Pada pemilu yang dilaksanakan tanggal 7 Juni 1999, ada 21 partai politik yang berhak mendapatkan kursi DPR. Mengantisipasi dampak negatif dari sistem multi partai, Pasal 39 ayat (3) UU No. 3 Tahun 1999 memberlakukan ketentuan yang lazim dikenal dengan *electoral threshold* yang menentukan bahwa untuk dapat mengikuti pemilihan umum

selanjutnya, partai politik harus memiliki sekurang-kurangnya 2% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat, atau sekurang-kurangnya 3% kursi dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah II yang tersebar sekurang-kurangnya di  $\frac{1}{2}$  jumlah provinsi dan di  $\frac{1}{2}$  jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Meskipun diberlakukan sistem *electoral threshold* untuk membatasi kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum, namun fakta membuktikan bahwa pada pemilu selanjutnya tahun 2004 kebijakan itu tidak mampu mengurangi secara signifikan jumlah partai politik peserta pemilu. Belajar dari pengalaman hasil pemilu 1999 maka pembentuk undang-undang merancang kebijakan baru dalam rangka membatasi partisipasi partai politik di parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Jika *electoral threshold* berkenaan dengan pembatasan kesempatan partai politik untuk ikut serta dalam pemilu selanjutnya, maka *parliamentary threshold* berkenaan dengan persyaratan ambang batas sebagai hak bagi partai politik peraih suara dalam pemilu untuk mendudukkan wakilnya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan pengertian lain, *parliamentary threshold* adalah bentuk pembatasan kesempatan terhadap partai politik peraih suara dalam pemilu untuk dapat mendudukkan wakilnya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan ambang batas tertentu. Pada pemilu 2009 ditetapkan ambang batas sebesar 2,5% dan hanya 9 partai politik yang akhirnya berhak untuk memperoleh kursi Dewan Perwakilan Rakyat dari 38 partai politik peserta pemilu. Sedangkan pada pemilu 2014 ditetapkan ambang batas sebesar 3,5% dan menghasilkan 9 partai politik. Hal ini menunjukkan bahwa kenaikan penetapan ambang batas tidak menjamin penyederhanaan partai politik.

Guna memastikan *parliamentary threshold* tetap sejalan dengan prinsip demokrasi kedaulatan rakyat dan tetap pada kediannya menjaga kesederhanaan jumlah partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat, besaran angka ambang batas tidak perlu dinaikkan ke angka 5%, 7% atau 10%. Ambang batas cukup ditetapkan sekurang-kurangnya pada 3,5% dengan lingkup penerapan sebatas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, namun perlu ditetapkan dalam konstitusi guna menciptakan suatu sistem kepartaian yang ajeg

Sehubungan dengan keinginan untuk membuat sistem kepartaian dapat memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensial. Pengalaman dalam pemilu legislatif 2004-2014 memberlakukan sistem perwakilan proporsional, yang dalam

implementasinya menunjukkan peran partai politik sangat dominan dibanding dengan peran konstituen dalam perolehan kursi di lembaga perwakilan rakyat. Nilai-nilai demokrasi pada dasarnya memberi arah bagi adanya keseimbangan yang proporsional peran partai politik dengan suara konstituen. Arah demokrasi yang demikian akan mampu menyerap aspirasi politik rakyat terutama konstituennya dalam memberikan kontribusi yang berkualitas dan signifikan bagi kesejahteraan rakyat. Dalam konteks pemilu presiden dan wakil presiden, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang lalu diberikan peluang kepada partai-partai politik yang tidak memenuhi persyaratan untuk bergabung dalam mengusung bakal calon presiden dan wakil presiden atau bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam pelaksanaannya adakalanya terjadi perilaku politik gabungan partai pengusung bakal calon presiden dan wapres atau bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang harusnya konsisten dalam melaksanakan kesepakatan dengan mendukung kinerja calon terpilih sampai habis masa jabatannya, karena dukungannya itu mengandung makna etika politik dan etika berdemokrasi. Dalam kenyataannya tidak terjadi seperti yang digambarkan seperti tersebut di atas. Makna etika politik dan etika demokrasi inilah yang diharapkan memberikan dorongan pada partai politik untuk memperkuat kinerja calon terpilih dalam melaksanakan jabatannya.

### **3. Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat kepada Rakyat**

Para penyelenggara negara menduduki jabatannya karena rakyat telah memberikan mandatnya melalui proses pemilihan umum. Pejabat yang telah terpilih itu sesungguhnya adalah pejabat pemerintahan / pejabat negara yang mendapat mandat dari rakyatnya untuk memegang kekuasaan tertentu yang diembankan kepadanya. Mereka adalah wakil rakyat yang seharusnya bertugas untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, mensejahterakan rakyat dan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, sudah seharusnya segala tugas dan tanggung jawab yang diembannya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Apakah tugas-tugas dan tanggung jawab itu sudah sesuai dengan keinginan dan harapan rakyat atau tidak.

Dengan demikian penegasan Indonesia sebagai negara hukum, mengandung arti bahwa kekuasaan tersebut haruslah dapat dipertanggung jawabkan kepada pemegang kedaulatan tertinggi Negara yang didasarkan pada sebuah konstitusi negara. Tidak boleh

ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Sehingga rakyat pada akhirnya dapat melakukan penilaiannya terhadap kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan oleh masing-masing pejabat Negara melalui proses pemilu. Jika memang apa yang telah dilakukan oleh para penyelenggara Negara sesuai dengan kehendak rakyat, maka otomatis rakyat akan kembali memilihnya dalam periode yang akan datang.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat harus mempertanggungjawabkan mandate rakyat yang diberikan kepadanya pada saat pemilihan umum. Salah satu bentuk pertanggungjawaban yang dimaksud adalah seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan apabila dia tidak sanggup melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif.

#### **4. Partisipasi Masyarakat dalam Legsilasi**

Negara Indonesia adalah negara hukum. Aspirasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus diakomodir, dengan memperhatikan politik hukum nasional yang meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional.

Kelompok masyarakat yang tergabung dalam koalisi masyarakat sipil secara khusus menyampaikan aspirasi, dalam proses penyusunan Prolegnas Tahun 2010-2014, seperti disampaikan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Komisi Nasional HAM, dan Organisasi Masyarakat Sipil lainnya. DPR telah merumuskan skala prioritas Prolegnas jangka menengah lima tahun pada tahun 2009 lalu dengan Keputusan DPR RI No. 41A/DPR RI/2009- 2014 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas Tahun 2009-2014. Prolegnas jangka menengah Tahun 2009-2014 ditetapkan untuk memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa, sehingga upaya pembentukan UU yang dilakukan badan perwakilan dapat dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil, penyusunan Prolegnas Tahun 2010-2014 yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR dinilai kurang aspiratif. Hal itu, terbukti dari 247 (dua ratus empat puluh tujuh) RUU yang masuk dalam Prolegnas dan ditambah 15 (lima belas) RUU, sehingga total menjadi 262 (dua ratus enam puluh dua) RUU Prolegnas jangka 5 (lima) tahun.

Dalam penguatan peran DPR di bidang legislasi, diharapkan wakil rakyat mampu mengeluarkan produk hukum yang melibatkan partisipasi masyarakat. Sebelumnya rapat-rapat pembahasan RUU dinyatakan tertutup, kecuali ditetapkan terbuka oleh pimpinan sidang. Seharusnya dibalik, pada dasarnya rapat pembahasan RUU terbuka kecuali ditetapkan tertutup dengan alasan-alasan tertentu. Dalam praktiknya, keterbukaan tersebut belum berjalan sebagaimana mestinya. Masih terjadi ketertutupan dalam proses penyiapan bahan pembahasan RUU di internal Pemerintah maupun DPR. Belum optimalnya mekanisme penyampaian aspirasi, partisipasi, dan transparansi belum dibangun dengan baik di tingkat internal Pemerintah dan DPR. Pembahasan tertutup menyebabkan RUU-RUU yang diusulkan sama sekali tidak dapat dijangkau oleh masyarakat. RUU itu tidak mendapat perhatian masyarakat, prosesnya akan terus berjalan, sehingga akhirnya kemudian disahkan menjadi UU.

Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pada saat ini sudah mulai dikembangkan. Partisipasi yang dilakukan masyarakat sebagai stakeholeders (pemangku kepentingan), dapat dilakukan dengan memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan. Prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam meningkatkan peran serta dan partisipasi aktif oleh masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Untuk itu, dalam kerangka normatif tersebut diatas, tentu perlu diimplementasikan dalam tataran praktek. Pada saat ini, banyak aturan hukum (undang-undang) yang dibuat oleh DPR bersama oleh pemerintah; terlebih dahulu meminta masukan dari berbagai pihak, termasuk organisasi masyarakat sipil dalam bidang masing-masing. Oleh karena itu, dalam pembentukan suatu undang-undang kebutuhan akan partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk mengetahui aspirasi yang disampaikan, atas suatu rancangan undang-undang yang berakibat langsung kepada kesejahteraan rakyat.

Tahapan Partisipasi dalam Usaha Memengaruhi Kebijakan Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh beberapa orang yang duduk di lembaga perwakilan, karena situasi dalam insititusi politik cenderung menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan kelompok atau kelompok pribadi. Oleh sebab itu, dalam kegiatan wakil rakyat juga perlu ada ruang partisipasi masyarakat untuk berperan serta dalam proses kebijakan pembentukan peraturan perundangundangan. Pihak-pihak

yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarakat itu sendiri, yang perlu dibangun adalah kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik. Tetapi, hal itu tidaklah cukup, partisipasi masyarakat lebih dibutuhkan dalam memberi masukan pada saat proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan memberi legitimasi terhadap undang-undang tersebut.

Menelaah dari sisi warga/masyarakat sendiri, tidak bisa dipungkiri bahwa masih ada fenomena distrust terhadap wakil rakyat dalam proses pembentukan undang-undang. Sehingga, masyarakat kerap kali memilih “saluran” lain untuk menunjukkan aspirasi mereka, semisal aksi demo di depan gedung DPR untuk menolak suatu kebijakan tertentu atau aksiaksi konvensional lainnya. Jalur yang disediakan oleh DPR seperti RDPU atau pertemuan pertemuan tertentu tetap dipilih oleh masyarakat terutama dari kalangan lembaga swadaya masyarakat tetapi terkadang “cara” ini dianggap tidak memberikan dampak signifikan dibandingkan cara-cara yang konvensional hal ini bisa terjadi karena media yang dipandang sebagai wadah komunikasi wakil rakyat dan konstituennya sering tidak memberikan jawaban atas tuntutan mereka, karena pihak yang memiliki otoritas untuk mengambil keputusan adalah tetap si wakil rakyat yang bersangkutan. Selain itu, tidak bisa pula dinafikan fakta bahwa masyarakat memiliki keterbatasan dalam memahami makna “partisipasi” dan “aspirasi”. Dalam pembentukan opini publik pun, proses itu tidak pernah netral dalam artian terbentuk dari proses diskursus antar anggota masyarakat, tetapi lebih sering “dibentuk” dan bahkan “digiring” oleh kepentingan-kepentingan tertentu.

Secara keseluruhan upaya masyarakat sipil untuk berpartisipasi telah mendapatkan hasil, meskipun belum maksimal, merujuk pada hal tersebut, diperlukannya jaminan hukum yang kuat melalui konstitusi agar hak partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. Akan tetapi juga sebagai anggota dan warga dari kolektivitasnya, yang sebelumnya negara hanya “pasif” menjadi “aktif” dalam menyerap dan memperjuangkan aspirasi masyarakat.

## **5. Pembentukan Dewan Kehormatan sebagai Lembaga Independen**

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat diberikan hak interpelasi, hak

angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Dalam menjaga kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan fungsi, tugas, dan haknya diperlukan suatu lembaga yang mengawasi mereka secara eksternal.

George R. Terry menyatakan bahwa pengawasan merupakan suatu cara untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana. Sehingga lembaga eksternal ini harus dapat menentukan pencapaian Dewan Perwakilan Rakyat dan mengadakan evaluasi atas pencapaiannya, dan melihat apakah hasil yang dicapai telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.<sup>112</sup> Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Landasan yuridis juga merupakan suatu tinjauan substansi terhadap suatu Undang-Undang yang ada kaitannya dengan Naskah Akademik dengan memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan dengan puncaknya pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan yuridis akan digunakan sebagai dasar hukum dalam peraturan perundang-undangan yang akan disusun. Apabila dibandingkan dengan konstitusi sebelumnya, UUD 1945 Perubahan memiliki kelebihan dalam

---

<sup>112</sup> Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

mengatur pemilu. Sistem pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan pilihan yang sudah tepat jika dikaitkan dengan rentang geografis Indonesia yang begitu luas, sangat heterogen secara politik dan kultural, serta obsesi desentralisasi pemerintahan dan otonomi luas bagi daerah. Apalagi jika dihubungkan dengan pengalaman sejarah bangsa yang hampir selalu diwarnai instabilitas politik, dan kebutuhan bangsa akan mekanisme dan sirkulasi kepemimpinan yang lebih pasti dan teratur.

Pengembangan pemilu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah melahirkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang sebagai salah satu wujud partisipasi langsung masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran. Bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam pelaksanaan dari pengalaman selama ini telah menjerus kepada keinginan untuk dilakukan perubahan karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perubahan ketatanegaraan yang pada akhirnya menimbulkan problematika yuridis, ketika pada gilirannya akan memberikan peran politik dalam pemilu 2019. Keterkaitan itulah sistem pemilihan umum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dilakukan penyempurnaan.

### **1. Perlunya Pengaturan Mengenai Mekanisme Pemilihan Umum**

Mekanisme pemilihan umum harus diatur secara tegas di dalam Konstitusi dengan menggunakan sistem proporsional terbuka sehingga akan memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh calon legislatif walaupun berbeda nomor urut dan kemampuan finansial, untuk berhak menduduki parlemen. Apalagi, formulasi perhitungan yang jelas dan kepastian akan keterpilihan didasarkan suara terbanyak, mendekati atmosfer demokratis. Sistem Pemilihan Umum yang berubah-ubah memicu pangkal mulanya politik menjadi tidak stabil dan bangsa pun menjadi tidak produktif. Sudah seharusnya untuk menetapkan suatu sistem apakah terbuka atau tertutup sehingga bisa digunakan minimal lima kali masa pemilu.



## **2. Penyederhanaan Sistem Partai Politik di Indonesia**

Dalam rangka menciptakan Pemerintahan yang kuat, stabil dan efektif perlu didukung pula oleh sistem kepartaian yang sederhana. Salah satu alasan terpenting ialah di dalam sistem kepartaian sederhana dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah di Parlemen, yang pada gilirannya dapat mengkondisikan terciptanya proses pengambilan kebijakan/keputusan di Parlemen yang relatif tidak berlarut-larut. Karena persoalan yang dihadapi dalam sistem kepartaian di Indonesia adalah jumlah partai politik yang terlalu banyak menimbulkan dilema bagi demokrasi, sebab banyaknya organisasi peserta pemilu pada gilirannya mempersulit tercapainya pemenang mayoritas, sementara ketiadaan partai yang mampu menguasai mayoritas di parlemen merupakan kendala spesifik bagi terciptanya pemerintahan dan politik yang stabil (stabilitas pemerintahan dan stabilitas politik).

## **3. Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan kepada Rakyat**

Di dalam Pasal 20A ayat (2) “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat” dan ayat (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”. Demikian, merujuk pada Pasal 20A ayat (2) dan Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang hanya mengatur mengenai hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat, perlu diatur mengenai kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat maupun anggota Dewan Perwakilan Rakyat sehingga bisa mempertanggungjawabkan mandat yang telah diberikan oleh rakyat kepadanya melalui Pemilihan Umum.

## **4. Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi**

Konstitusi harus dapat mengaktifkan pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah terakomodasi dalam ketentuan hukum positif Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pada saat ini sudah mulai dikembangkan. Partisipasi yang dilakukan masyarakat sebagai *stakeholders*

(pemangku kepentingan), dapat dilakukan dengan memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam rangka perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* (pemerintahan yang baik), diantaranya: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi (Santosa, 2001:87). Demikian juga menurut Rahardjo (1998:127) transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan adalah menjaga netralitas. Netralitas maksudnya berarti persamaan, keadilan, dan perlindungan bagi seluruh pihak terutama masyarakat, mencerminkan suasana konflik antar kekuatan dan kepentingan dalam masyarakat. Keputusan dan hasil peran serta mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat dan menjadi sumber informasi yang berguna sekaligus merupakan komitmen sistem demokrasi

## **5. Pembentukan Dewan Kehormatan sebagai Lembaga Independen**

Terkait dengan lembaga pengawasan eksternal terhadap Dewan Perwakilan Rakyat perlu untuk diatur dalam konstitusi agar memberikan landasan konstitusional bagi lembaga tersebut untuk mengawasi kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat agar dapat memperoleh hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Untuk mengatasi dampak negatif terhadap Pemilihan Umum, bentuk peraturan dan regulasi, serta pelaksanaan yang tegas, menjadi kunci utama penanganan masalah Pemilihan Umum ini. Belum adanya pengaturan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang secara tegas mengatur mengenai mekanisme pemilihan yang ajeg, sistem kepartaian di Indonesia yang sederhana melalui Pemilihan Umum, kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat terhadap mandat yang diberikan oleh rakyat kepadanya melalui Pemilihan Umum, pemberian kewajiban terhadap Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta masukan dari masyarakat secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan pengaturan yang komprehensif dalam konstitusi negara Indonesia.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR**  
**NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**A. Sasaran**

Sasaran yang hendak dicapai dengan perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

1. Menciptakan mekanisme pemilihan umum yang baik;
2. Penyederhanaan sistem partai politik dalam pemilihan umum di Indonesia;
3. Memberikan kewajiban kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan oleh rakyat melalui pemilihan umum;
4. Memberikan kewajiban kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta masukan dari masyarakat secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
5. Membentuk suatu Lembaga Pengawas Eksternal terhadap Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; dan

**B. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan dan arah pengaturan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

1. Memberikan landasan konstitusional mengenai mekanisme pemilihan umum yang harmonis dengan konstitusional Indonesia;
2. Memberikan landasan konstitusional mengenai sistem multipartai sederhana;
3. Memberikan landasan konstitusional mengenai pembebanan kewajiban kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan oleh rakyat melalui pemilihan umum;
4. Memberikan landasan konstitusional mengenai pembebanan kewajiban kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta masukan dari masyarakat secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;

5. Memberikan landasan konstitusional kepada Lembaga Pengawas Eksternal untuk mengawasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

## **C. Ruang Lingkup Materi Muatan**

### **1. Mekanisme Pemilihan Umum**

Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Ketentuan lebih lanjut mengenai sistem pemilihan umum diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

### **2. Sistem Multi Partai Sederhana**

Konsep “sederhana” dalam sistem multipartai sederhana tidak hanya merujuk pengertian tentang jumlah partai (tingkat fragmentasi) yang relatif sedikit, melainkan juga sederhana dalam pengertian pengelompokan ideologis antarpartai itu sendiri. Polarisasi ideologis yang sederhana diperlukan untuk membangun tradisi konsensus dan memperkokoh platform politik partai-partai di dalam sistem kepartaian. Secara jangka panjang, sistem multipartai sederhana pada akhirnya kelak menghasilkan sistem dwi-partai, karena pada dasarnya sistem dwi-partailah yang lebih tepat untuk mendukung dan memperkuat sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan bikameral.

Cakupan penyempurnaan yang dapat diatur melalui perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di antaranya:

1. memperketat persyaratan pembentukan partai tanpa mengurangi hak kebebasan berserikat bagi setiap warga negara;
2. menciptakan peluang penggabungan partai politik dalam bentuk gabungan partai politik dalam rangka memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilihan umum dewan perwakilan;
3. mendorong terjadinya penggabungan partai-partai kecil dan partai-partai yang gagal memenuhi *parliamentary threshold* atas dasar kesamaan dan/atau kedekatan ideologis atau platform politik.

Syarat pendirian/pembentukan partai politik adalah sebagai berikut:

1. Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun, dan menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan, dengan akta notaris.
2. Partai Politik didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.
3. Akta notaris harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
4. Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Partai Politik harus didaftarkan ke Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menjadi badan hukum dengan persyaratan yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan perbandingan yang dilakukan, besaran *parliamentary threshold* yang masih rasional dan dapat ditoleransi oleh prinsip demokrasi di Indonesia adalah 3.5%. Dengan demikian, partai politik peserta pemilihan umum wajib memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3.5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk disertakan dalam penentuan perolehan kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Semua partai politik peserta pemilihan umum disertakan dalam penentuan perolehan kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai ambang batas diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

### **3. Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat Kepada Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Secara individu, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta imunitas.

Untuk dapat mengimbangi hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat, perlu juga dibebani kewajiban untuk mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan oleh rakyat. Hal ini dimaksudkan agar dapat menekan kemungkinan penyalahgunaan hak dan wewenang yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat. Bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang dapat

dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat adalah dengan menyusun laporan pertanggungjawaban. Laporan pertanggungjawaban ini harus dapat diakses dengan mudah oleh rakyat.

#### **4. Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi**

Dalam rangka menjalankan fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat dibebankan kewajiban untuk meminta masukan atau aspirasi secara lisan dan/atau tertulis dari masyarakat terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Presiden dibebankan kewajiban yang serupa terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, masyarakat yang dimaksud adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi dari Rancangan Peraturan Perundang-undangan terkait.

Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat harus dapat memfasilitasi masyarakat untuk mengakses Rancangan Peraturan Perundang-Undangan agar memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta masukan atau aspirasi dengan mengadakan:

1. rapat dengar pendapat umum;
2. kunjungan kerja;
3. sosialisasi;
4. seminar;
5. lokakarya; dan/atau
6. diskusi.

#### **5. Lembaga Pengawas Eksternal**

Dalam mengawasi dan menjaga kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat yang menjalankan fungsinya, perlu dibentuk suatu Lembaga Pengawas Eksternal yang bernama “Dewan Kehormatan”. Dewan Kehormatan ini bersifat mandiri yang berwenang untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat; mengawasi pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat; menetapkan Kode Etik anggota Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat; dan menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Pembentukan Dewan Kehormatan ini diakibatkan lemahnya pengawasan secara intensif terhadap pelaksanaan fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, tidak terdapat suatu lembaga eksternal yang dapat mengawasi kinerja Dewan Perwakilan Rakyat secara objektif. Dewan Kehormatan dibentuk dengan tujuan antara lain mendukung terwujudnya wakil rakyat yang dapat menampung dan mengolah aspirasi masyarakat dengan baik; meningkatkan integritas, kapasitas, dan profesionalitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan kode etik anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan kewenangan dan tugasnya.

Anggota Dewan Kehormatan harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. Anggota Dewan Kehormatan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Susunan, kedudukan, dan keanggotaan daripada Dewan Kehormatan harus diatur dengan undang-undang.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan pembahasan-pembahasan yang telah dijabarkan dalam beberapa bab dan subbab di atas, maka ditarik kesimpulan bahwa:

1. Indonesia, sebagai negara berkedaulatan rakyat (*volkssoevereiniteit*), sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) juga menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi yang menerapkan demokrasi tidak langsung atau *indirect democracy* sehingga dalam pelaksanaannya menggunakan sarana Perwakilan Rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri dalam Pemilihan Umum. Dalam Pemilihan Umum dan Wakil Rakyat secara umum masih terdapat banyak masalah. Idealnya, Pemilihan Umum di Indonesia menggunakan sistem proporsional terbuka sehingga setiap daerah dapat diwakili dengan baik sesuai dengan kebutuhannya dan setiap orang yang berkompetenlah yang menjadi perwakilan yang dipilih langsung paling banyak oleh rakyat. Sehingga dengan begitu, sebagai suatu bentuk pelaksanaan Kedaulatan Rakyat, secara mutlak harus dituangkan secara eksplisit kedalam Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tujuan bahwa kedaulatan tetap di tangan rakyat, dalam pengertian bahwa segenap kemauan dan keputusan politik tertinggi adalah dari rakyat (*de hogste staatswill de hoogste politieke beslissing van het volk*) sehingga perlu dijamin.
2. Selain itu, sebagai negara demokrasi, menjadi hal yang wajar bagi Indonesia untuk memiliki beragam partai politik. Hal ini merupakan indikasi negara demokrasi yang sehat. Namun yang harus menjadi sorotan ialah bahwa setiap Partai Politik mempunyai idealism dan memangku kepentingannya masing-masing sehingga dapat menimbulkan ketidakstabilan politik. Hal ini dapat diatasi dengan mekanisme partai politik dengan syaratnya yang diperketat sehingga tidak sembarang kelompok bisa menjadi partai politik dan dengan menggunakan ambang batas yang sudah diatur dalam konstitusi untuk menentukan partai politik yang bisa ikut dalam pemilihan umum.



3. Rakyat sebagai pemegang kedaulatanpun masih kesulitan, bahkan tidak ada ikut andil dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (legislasi) sehingga seringkali peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh legislatif tidak sejalan dengan kehendak rakyat. Maka perlu difasilitasi kesempatan bagi rakyat memberikan masukan terhadap peraturan perundang-undangan yang disusun dalam bentuk tertulis ataupun tidak tertulis untuk selanjutnya menjadi bahan pertimbangan. Rakyat selaku *stakeholder* juga berhak untuk memberikan penilaian kepada wakil rakyat sebagai mandataris rakyat apakah wakil rakyat telah bekerja dengan maksimal dengan knerja yang memuaskan sehingga perlu dibentuknya Dewan Kehormatan yang terdiri dari 3 komponen, yaitu Akademisi, Tokoh Masyarakat, dan Majelis Dewan Kehormatan, yang memiliki tugas dan wewenang yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Hal ini untuk mencegah adanya “*der saat verkopent sich in dem keizer*” yang pada masanya akan mngubah Indonesia yang semula *rechtstaat* menjadi *machstaat*. Hal ini juga perlu dilakukan agar sistem kedaulatan rakyat (*volkssovereiniteit*) tidak dengan mudah berganti menjadi kedaulatan negara (*staatssouvereiniteit*).
4. kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia yang perlu dijamin dengan jaminan konstitusional dan operasi nyata dlam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara melalui sistem atau cita negara hukum (*rechtstaat*) yang dianut oleh Bangsa Indonesia yang bukan sekadar *formele rechstaat* yang semata-mata berdasar atas hukum saja, melainkan suatu cita negara hukum yang berbentuk *materielerechtstaat* yaitu *wohlfahrstaat*, *social service state* atau cita negara kesejahteraan, yang haruslah ditinjau dari segi *groundrechten* dan bukan sekadar *politiekrechten* belaka.

## **B. Saran**

Saran yang dimunculkan dari pembentukan Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

1. Perlunya mekanisme penyederhanaan partai politik yang tidak hanya diatur melalui syarat berdirinya partai politik, namun juga dengan adanya pembatasan yang jelas yang diatur dalam konstitusi shingga tidak lagi terjadi perbedaan ambang batas antara

satu pemilu dengan pemilu lainnya yang menyebabkan terciptanya ketidakpastian hukum.

2. Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara di Indonesia, berhak untuk ikut andil dalam proses legisasi dengan menyatakan pendapatnya, usulan, ataupun pertentangan yang dapat disalurkan dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis, yang mekanismenya diatur secara *rigid* tidak dalam konstitusi namun akan dijelaskan di Undang-Undang tersendiri.
3. Sebagai negara berkedaulatan rakyatpu, Indonesia seharusnya menyediakan wadah bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan atas kinerja legislatif sehingga perlu dibentuk Dewan Kehormatan yang terdiri dari Akademisi, Tokoh Masyarakat, dan Majelis Kehormatan Dewan yang mengawasi dan memberikan sanksi pada anggota legislatif yang tidak menjalankan amanat rakyat sebagaimana mestinya.
4. kami selaku penyusun Naskah Akademis Rancangan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke-5, berharap akan terwujudnya pengertian sedalam-dalamnya dari segenap pembaca dan masyarakat luas pada umumnya, terhadap maksud dan tujuan serta itikad baik dari hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke-5 ini, dengan disertai harapan bahwa di masa mendatang, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia bukanlah konstitusi yang stagnan, beku, dan disakralkan, melainkan menjadi *living constitution* yang benar-benar akan selalu hidup dan berkembang bersama rakyatnya (*das recht wird nicht gemacht, aber es ist und liebt mit den volken*).

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Amal, Ichlasul. 1996. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Andriyan, Dody Nur. 2016. *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*. Sleman: Deepublish.
- Ardiantoro, Juri. 1999. *Transisi Demokrasi: Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*. Jakarta: KIPP.
- Asfar, Muhammad. 2002. *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*. Surabaya: Pusat Studi Demokrasi dan HAM dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*.
- Asshiddiqe, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan.
- Asshiddiqe, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Asshiddiqe, Jimly. 2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqe, Jimly. 2010. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqe, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: BIP.
- Asshiddiqe, Jimly. 1994. *Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi*

*Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*. Jakarta: PT. Ichtiar baru van Hoeve.

Azhari, F. A. 2005. *Menemukan Demokrasi*. Surakarta: Muhammadiyah University.

Bowler, Shaun dan Bernard Grofman. 2000. *Election in Australia, Ireland and Malta Under the Single Transferable Vote*. USA: The University of Michigan Press.

Budiardjo, Miriam. 1981. *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Gramedia.

Budiardjo, Miriam. 1999. *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka.

Budiardjo, Miriam. 2000. *Sistem Pemilu Yang Bagaimana? Dalam Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Budiardjo, Miriam. 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Dicey, A.V. 1971. *An Introduction to the Study of the Law of Constitution*. Macmillan.

Dotomuljono, S. 1985. *Kekuasaan MPR Tidak Mutlak*. Jakarta: Erlangga.

Fahmi, Khairul. 2011. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Rajawali Pers.

Gaffar, Afan. 1989. *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka.

Gaffar, Afan. 2000. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Gibson, R. B. 1981. *The Value of Participation, dalam P.S. Elder, Environment Management and Publik Participation*. Ottawa: Canadian Environmental Law Research Foundation of the Canadian Environmental Law Association.
- Hadjasoemantri, Koesnadi. 1992. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: University Press.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Ilham dan Ahmad Redi. 2017. *Check on Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Isra, Saldi. 2017. *Pemilu dan Pemilihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing.
- Jinz, Juan J. 2001. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*. Bandung: Mizan.
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel.
- Kurde, H. Nuktoh Arfawie. 2001. *Teori Demokrasi*. Jakarta.
- Kusnardi, Moh. Dan Harmaily. 1988. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: CV Sinar Bakti.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy*. USA: Yale University Pale.
- Mahfud. Moh. M. D. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Ama Pustaka.

- Mahfud, Moh. M. D. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Mahfud, Moh. MD. 1993. *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: University Press.
- Moertopo, Ali. 1982. *Strategi Pembangunan Nasional*. Jakarta: CSI.
- Munandar, Haris. 1994. *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Gramedia.
- Neilson, W. A. W. dan J. C. MacPherson. 1978. *The Legislative Process in Canada: The Need Form Reform*. Toronto: Institute for Research on Public Policy.
- Noer, Deliar. 1989. *Mohammad Hatta Suatu Biografi Politik*. Jakarta: LP3ES.
- Safa'at, Muchamad Ali. 2011. *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Salang, Sebastian. 2017. *Potret Partai Politik di Indonesia, Asesmen Terhadap Kelembagaan, Kirah, dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Forum Politisi-Firedrich Naumann Stiftung.
- Sarjadi, Soegong dan Sukardi Rinakit. 2004. *Meneropong Indonesia 2020*. Jakarta: Soegeng Sarjadi Syndicate.
- Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat. 1970. *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat DPR-GR.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*

*Tahun 1945: Buku V tentang Hasil Pemilu.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. 1985. *30 Tahun Indonesia Merdeka (1965-1973).* Jakarta: PT. Citra Lamtoro Gung Persada.

Sentosa, Mas Achmad. 2001. *Good Governance dan Hukum Lingkungan.* Jakarta: Indonesia Center for Environmental Law (ICEL).

Sofian, Effendi. 2000. *Hantaman Struktural Pengawasan Legislatif.* Jakarta: Prisma.

Suprpto, Bibit. 1985. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia.* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Theodore, Benjuino. 2003. *Sistem Pemilihan Umum: Sebuah Perkenalan dalam Pemilu Indonesia Online.*

Troyer, John. 2003. *The Classical Utilitarians: Bentham and Mill.*

Tutik, Titik Triwulan. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945.* Jakarta: Cerdas Pustaka.

Yuda, Hanta. 2010. *Presidensilisme Setengan Hati: Dari Dilema ke Kompromi.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Yuliandri. 2007. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan.* Surabaya.

## **B. Artikel dalam Jurnal**

Anonim. 2016. *Fiat Justisia Journal of Law* ISSN 1978-5186, Volume 10 Issue 2: 263.

Asril, Fitra. 2012. *Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa (To Prevent The General Election From Being A Tool of The Authority)*. Jurnal Legislasi Invonesia. Vol. 9. No. 4: 571.

Kusuma, Ananda B. 2006. *Recall*. Jakarta: Jurnal Konstitusi Vol. 3. No. 4: 156

Otto, Jan Michael. 2004. *Legislative Theory to Improve Law and Development Projects*. Jurnal *Regel Mat*, afl. Vol. 4.: 122

Wahid, Hidayat Nur. 2007. *Eksistensi Negara Berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vo. 4. No. 3: 5.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan dan Instrumen Hukum Internasional**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi RIS 1949

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum.



Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

#### **D. Sumber Lainnya:**

##### **1. Sumber Websites**

Anti-Corruption Clearing House. 2017. *Penindakan*. <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi>. Diakses pada 1 Maret 2018.

Aru. 2007. *Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPR di Tangan Partai Politik*. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16071/mempertanyakan-hegemoni-irecalli-anggota-dpr-di-tangan-partai-politik>. Diakses pada 5 Maret 2018.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Sejarah DPR*. <http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>. Diakses pada 27 Februari 2018.

Federal Election Commission: United States of America. *Mission and History*. <http://www.fec.gov/info/mission.shtml>. Diakses pada 6 Maret 2018.

International IDEA. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Diakses pada 7 Maret 2018.

Komisi Pemilihan Umum. 2017. *Data Kampanye Pilkada 2017*. <https://pilkada2017.kpu.go.id/dana-kampanye>. Diakses pada 1 Maret 2018.

Nawawi, Juanda. *Demokrasi dan Clean Governance*. [http://www.res-epkita.com/forum/pop\\_printer\\_friendly-asp?TOPIC-ID=1390](http://www.res-epkita.com/forum/pop_printer_friendly-asp?TOPIC-ID=1390). Diakses pada 28 Februari 2018.

Parlemen. 2004. *Ulasan Mingguan PSHK Desember 2004 Minggu Kedua*. [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net). Diakses pada 9 Maret 2018.

##### **2. Kamus/Enslikopedia**

Garner, Bryan A. (ed.). 2014. *Black's Law Dictionary, 10<sup>th</sup> Edition*. United States: Thomsom West.

Kamus Besar Bahasa Indonesia

Marbun, BN. 2006. *Kamus Hukum Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.



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

**UNIVERSITAS TARUMANAGARA**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI  
2018**

**PERUBAHAN KELIMA  
UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA,**

Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan Negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan:

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, keempat dan perubahan kelima ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada Tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada Tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- (b) Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 20A ayat (5); Pasal 20B ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 21A ayat (1), ayat (2); Pasal 22F ayat (1) dan ayat (2); Pasal 22G ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 22H ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 22I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut.

**Pasal 20A**

- (5) Dewan Perwakilan Rakyat wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan dengan menyusun laporan pertanggungjawaban yang dapat diakses oleh rakyat.

**Pasal 20B**

- (1) Dalam melaksanakan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat diawasi oleh Dewan Kehormatan.

- (2) Dewan Kehormatan bersifat mandiri yang berwenang untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan mengawasi pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Anggota Dewan Kehormatan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Ketentuan lain mengenai Dewan Kehormatan diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 21A**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden wajib meminta masukan secara lisan dan/atau tertulis dari masyarakat terkait pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden wajib memfasilitasi masyarakat untuk mengakses Rancangan Peraturan Perundang-Undang agar memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

#### **Pasal 22F**

- (1) Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai sistem pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 22G**

- (1) Partai Politik peserta pemilihan umum wajib memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3.5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk disertakan dalam penentuan perolehan kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Semua Partai Politik peserta pemilihan umum disertakan dalam penentuan perolehan kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai ambang batas diatur dengan undang-undang.

## **BAB VIIC**

### **PARTAI POLITIK**

#### **Pasal 22H**

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang Warga Negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun, dan menyertakan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan, dengan akta notaris.
- (2) Partai Politik didaftarkan oleh paling sedikit 30 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.
- (3) Akta notaris harus memuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) Syarat dan tata cara pembentukan Partai Politik diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 22I**

Partai Politik harus didaftarkan ke Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menjadi badan hukum dengan syarat dan tata cara yang diatur dengan undang-undang.

Naskah perubahan ini merupakan bagian tak terpisahkan dari naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan tersebut disebutkan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-8 (lanjutan) tanggal 16 Maret 2018 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

**BADAN PENGAJIAN MPR RI  
TAHUN 2018**