



BADAN PENGAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA



KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945 DAN PELAKSANAANNYA

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA



KAJIAN AKADEMIK:

KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN PELAKSANAANNYA

BAB V KEMENTERIAN NEGARA
BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH
BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH
BAB VIIB PEMILIHAN UMUM

2022

BADAN PENGAJIAN MPR RI
2022



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

KAJIAN AKADEMIK:

**KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945 DAN PELAKSANAANNYA**

**(Bab V Kementerian Negara, Bab VI Pemerintahan Daerah, Bab VII
Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA Dewan Perwakilan Daerah, Bab
VIIB Pemilihan Umum)**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI
2022**

KAJIAN AKADEMIK: KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN PELAKSANAANNYA (Bab V Kementerian Negara, Bab VI Pemerintahan Daerah, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB Pemilihan Umum)

ISBN: 978-623-6191-36-1

Penasehat:

PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI
Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si
Dr. Benny K. Harman, S.H.
Ir. H. Tifatul Sembiring
Tamsil Linrung

Pengarah:

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

Penanggung Jawab:

Yana Indrawan

Tim Peneliti:

Ngesti D. Prasetyo, Bahrul Ulum Annafi, Ibnu Sam Widodo, Ria Casmi Arrsa,
Fransiska Ayulistya Sutanto, Ladito Risang Bagaskoro, Solehuddin,
M. Akbar Nursasmita, Otto trengginas Setiawan, Pradita Devis Dukarno

Editor:

Agip Munandar, Abdul Rafiq, Euis Karmilah, Wasinton Saragih,
Bernadetta Widyastuti, Kartika Amanda, Amaliya Fitri, Encep Sunjaya

Penerbit:

Badan Pengkajian MPR RI

Redaksi:

Gedung Bharana Graha Lt. 3
Kompleks MPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Cetakan pertama, 2022

Hak cipta dilindungi undang-undang

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

KATA PENGANTAR

Segala puji dan rasa syukur tim penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat dan karunia yang berlimpah tiada henti sehingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan terselesaikannya penelitian akademik dengan judul, **“Kajian Terhadap UUD NRI 1945 dan Pelaksanaannya: BAB V Kementerian Negara, BAB VI Pemerintahan Daerah, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, BAB VIIA Dewan Perwakilan Daerah, Dan BAB VIIB Pemilihan Umum”**. Kerja sama antara Biro Pengkajian Konstitusi Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya Tahun 2021. Penelitian ini dilandasi semangat bahwa Perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan tahun 1999 sampai dengan 2002 telah membawa perubahan yang sangat fundamental dalam struktur ketatanegaraan. Perubahan signifikan yang dihasilkan dari perubahan UUD NRI 1945 tersebut salah satunya adalah mengenai kedudukan Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum. Rasa terima kasih yang sebesar-besarnya penulis juga sampaikan kepada:

1. H. BAMBANG SOESATYO, S.E., M.B.A. Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
2. Dr. AHMAD BASARAH, Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. H. AHMAD MUZANI, Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
4. LESTARI MOERDIJAT S.S., M.M. Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
5. Dr. H. JAZILUL FAWAID, SQ., M.A. Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
6. Dr. H. SJARIFUDDIN HASAN, S.E, M.M, M.B.A. Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;

7. Dr. H. M. HIDAYAT NUR WAHID, M.A. Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
8. Dr. (H.C.) H. ZULKIFLI HASAN, S.E, M.M. Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
9. H. ARSUL SANI , S.H, M.Si. Pr.M Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
10. Prof. Dr. Ir. FADEL MUHAMMAD Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
11. Dr. MA'RUF CAHYONO, S.H., M.H. Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
12. Drs. YANA INDRAWAN, M.Si Kepala Biro Pengkajian Konstitusi Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
13. Rektor Universitas Brawijaya;
14. Dr. Anwar Cengkeng S.H, M.H, Dr. Catur Widoharuni S.H, M.H, Sukadi S.E, M.M, Rohani S.P.I, M.P, Dr. Sirajudin S.H, M.H, Dr. Nurudin Hady S.H, M.H selaku narasumber dalam kegiatan penggalian data dan *focus group discussion (FGD)*.
15. Serta pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya laporan ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis yakin laporan ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan memperbaiki laporan ini. Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan laporan ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Semoga Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, November 2021

Tim Peneliti



SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran *Allah Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa atas diterbitkannya buku **Kajian Akademik: Kajian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pelaksanaannya (Bab V Kementerian Negara, Bab VI Pemerintahan Daerah, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB Pemilihan Umum)**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya.

Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai unsur pendukung bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan untuk menambah khazanah pemikiran pembaca dan kalangan dunia akademis, serta menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian-kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Dr. H. MA'RUF CAHYONO, S.H., M.H.



SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Sebuah konstitusi mempunyai peran untuk mempertahankan esensi keberadaan sebuah negara dari pengaruh berbagai perkembangan yang bergerak dinamis. Oleh karena itu, konstitusi yang ideal adalah hasil dari penyesuaian dan penyempurnaan untuk mengikuti segala perkembangan, khususnya yang berkaitan dengan keinginan hati nurani rakyat.

Konstitusi secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakatnya. Karena itu, konstitusi yang ada harus dapat terus menyesuaikan dengan tuntutan zaman, terutama dalam menghadapi tantangan kehidupan bernegara. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) turut dihadapkan pada perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang, sehingga perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian.

Salah satu tugas MPR yang pelaksanaannya dilakukan Badan Pengkajian MPR adalah mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya. Dari hasil pengkajian yang telah dilakukan dan aspirasi yang berkembang yang berhasil dihimpun sejak Badan Pengkajian dibentuk, terdapat usulan dan gagasan mengenai perlunya melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada tahun 2021, Badan Pengkajian MPR melaksanakan evaluasi menyeluruh terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya yang dibagi dalam beberapa kerjasama kajian akademik. Salah satu kajian tersebut adalah Kajian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pelaksanaannya (Bab V Kementerian Negara, Bab VI Pemerintahan Daerah, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB Pemilihan Umum), yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya.

Hasil kajian sebagaimana dimaksud di atas akan menghasilkan 2 (dua) kemungkinan rekomendasi, yaitu: (1) Dalam hal terdapat persoalan ketatanegaraan yang disebabkan oleh rumusan Pasal atau Ayat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka rekomendasinya adalah melakukan perubahan Undang-Undang Dasar; dan (2) Dalam hal terdapat persoalan ketatanegaraan yang disebabkan pada tataran implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam perumusan Undang-Undang, maka rekomendasinya adalah penyempurnaan Undang-Undang.

Akhir kata, semoga buku ini dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

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

Ketua,



Drs. DJAROT SAIFUL HIDAYAT, M.S.

Wakil Ketua,



**Drs. AGUN GUNANDJAR
SUDARSA, Bc.IP.,M.Si**

Wakil Ketua,



Dr. BENNY KABUR HARMAN, S.H.

Wakil Ketua,



Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

Wakil Ketua,



TAMSIL LINRUNG

RINGKASAN/SUMMARY

Ngesti D. Prasetyo, Anindita Purnama Ningtyas, Fransiska A. Sutanto, Bahrul Ulum Annafi, Ria Casmi Arrsa, Ibnu Sam Widodo, M. Akbar Nursasmita, Otto trengginas Setiawan, Pradita Davin Dukarno Biro Pengkajian Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Tahun 2021, ***“Kajian Terhadap UUD NRI 1945 dan Pelaksanaannya: BAB V Kementerian Negara, BAB VI Pemerintahan Daerah, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, BAB VIIA Dewan Perwakilan Daerah, Dan BAB VIIB Pemilihan Umum”***.

Perkembangan praktik ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945 telah mengubah struktur kelembagaan Negara, yang secara konseptual dan paradigmatis mengubah format kenegaraan menuju konsolidasi demokrasi di Indonesia. Berdasarkan uraian di atas maka dalam kajian akademik ini tim peneliti mengangkat judul, “Kajian Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya Dalam Rangka Mewujudkan Reformasi Konstitusi (Studi Evaluatif Terhadap Ketentuan Bab V Kementerian Negara, Bab VI Pemerintahan Daerah, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA Dewan Perwakilan Daerah, dan Bab VII B Pemilihan Umum)”. Berdasarkan latar belakang di atas dalam penelitian ini dirumuskan beberapa permasalahan meliputi (1) Bagaimanakah kerangka hukum konstitusi terhadap eksisting dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait pengaturan mengenai Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum dalam rangka mendukung agenda reformasi konstitusi ? dan (2) Bagaimanakah model reformasi konstitusi dalam praktik ketatanegaraan dalam merespon gagasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya terkait dengan pengaturan Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum ?.

Adapun kajian teoritis yang dipergunakan meliputi teori konstitusi dan konstitusionalisme, teori kelembagaan negara, teori hubungan antar lembaga negara. Adapun metode yang dipergunakan adalah metode yuridis

normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan atau *statute approach*, pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*). Berdasarkan pendekatan dimaksud disusunlah kertas kerja indikator evaluasi dan implementasi dari aspek Falsafati yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, Aspek Yuridis, dan Aspek Sosial Politik.

Berdasarkan pembahasan di atas maka dalam kajian akademik ini dapat disajikan ikhtisar sebagai berikut Dalam konteks kementerian Negara Bahwa terhadap kondisi eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Kementerian Negara di dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan aspek *original intent* telah sejalan dengan upaya untuk memperkuat sistem presidensial. Berdasarkan aspek filosofis pengaturan di dalam Pasal 17 UUD NRI dipandang telah selaras/harmonis dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila dan amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, aspek yuridis terhadap kedudukan kementerian Negara telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengingat bahwa dasar pembentukan Undang-Undang Kementerian Negara merupakan aturan pelaksanaan yang bersifat *atributif*.

Aspek sosial politik diperlukan beberapa poin penataan di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara meliputi, pengaturan pertanggung jawaban Menteri kepada Presiden sebagai dasar bagi Presiden dalam menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada Rakyat sebagai konsekuensi terhadap penguatan sistem presidensial. Terhadap syarat kriteria pemilihan Menteri negara perlu di tambahkan redaksi memiliki kenegarawanan, integritas dan kepribadian yang baik dan memiliki profesionalitas/pengalaman, keahlian atau kepakaran di bidang urusan kementerian. Perlunya penegasan terhadap kedudukan Menteri yang tidak boleh merangkap jabatan pimpinan partai politik. Perlu dilakukan penataan terhadap kedudukan Lembaga Non Kementerian dalam praktik berbangsa dan bernegara terhadap mekanisme koordinasi, hubungan

komunikasi terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di koordinasikan oleh Kementerian dan terhadap kedudukan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Kementerian Negara yang membidangi.

Terhadap Bahwa terhadap kondisi eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Pemerintahan Daerah di dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 **Pertama**, berdasarkan aspek *original intent* ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dipandang belum menggambarkan nilai konstitusionalisme terkait dengan pembatasan masa dan periode masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota. **Kedua** aspek filosofis pengaturan di dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 dipandang belum menjadikan **kekuasaan sebagai pusat perhatian yang bisa membatasi kekuasaan**. **Ketiga**, aspek yuridis pembatasan masa dan periode masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebelumnya telah diatur dalam Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Namun dalam pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 belum mengatur tentang hal tersebut. **Keempat** dari aspek sosial politik bahwa perlu dilakukan perubahan di dalam pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan pembatasan terhadap masa jabatan dan periode masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Jika masa dan periode jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 akan menjamin demokratisasi bagi kepemimpinan Nasional memberikan situasi politik yang ideal.

Lebih lanjut terhadap kondisi eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Dewan Perwakilan Daerah di dalam Pasal 19 dan Pasal 22 B UUD NRI Tahun 1945 **Pertama**, berdasarkan aspek *original intent* ketentuan pada Pasal 19 dilakukan perubahan mengenai jumlah minimal masa sidang yang dilakukan oleh DPR serta pengaturan periodisasi masa jabatan terpilihnya DPR RI, hal ini dikarenakan alasan untuk menghindari monopoli kekuasaan, untuk mewujudkan lembaga legislatif yang profesional, mengembangkan berbagai ide dan/atau aspirasi dari anggota baru. Selain

jawaban tersebut di atas dapat diketahui bahwa alasan lainnya adalah Untuk memberikan pembatasan kepada setiap warga negara untuk menjadi anggota DPR. Kesempatan memberikan kesempatan pada setiap warga negara ini merupakan amanat dari sila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan” dan “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”.

Selanjutnya terhadap kondisi eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Dewan Perwakilan Daerah di dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945 Pertama, berdasarkan aspek *original intent* ketentuan Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945 pembentukan DPD dimaksudkan untuk mereformasi struktur parlemen, meningkatkan mekanisme *check and balance*, mewakili kepentingan Daerah di tingkat Nasional, serta sarana penguat integrasi daerah. Kedua, aspek filosofis pengaturan di dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI 1945 DPD merupakan suatu bentuk perwujudan dari penjunjangan tinggi kedaulatan rakyat (demokrasi) yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila. Sehingga dalam pelaksanaannya DPD diharapkan mampu untuk mewujudkan berbagai nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Ketiga, berdasarkan aspek yuridis berbagai dinamika pengaturan DPD sering kali terjadi upaya untuk melemahkan posisi DPD baik dalam peran maupun kewenangan yang diberikan. Keempat dari aspek sosial politik bahwa DPD masih dipandang belum memiliki kewenangan yang kuat, khususnya dalam melaksanakan fungsi legislasi sehingga sulit untuk dapat menjadi ruang katalisasi dalam menyampaikan dan mewujudkan kepentingan daerah serta memberikan daya tawar yang lemah bagi DPD untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Dalam keanggotaan DPD juga terjadi ruang perdebatan khususnya dalam hal tarik menarik kepentingan politik ataupun kepentingan daerah.

Pada bagian akhir bahwa terhadap kondisi eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Pemilihan Umum berdasarkan Pasal 22 E UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan aspek *original intent* Ketentuan dalam Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur bahwa Pemilu

diselenggarakan untuk memilih anggota-anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden serta Wakil Presiden tidak harus ditafsirkan untuk diselenggarakan secara serentak. Keserentakan penyelenggaraan berbagai pemilu itu tidak hanya akan membuat administrasi Pemilu menjadi kian rumit tetapi juga menyebabkan rakyat pemilih dihadapkan pada situasi dan pilihan yang membingungkan. Sebaliknya bila Pemilu nasional dipisahkan misalnya selang waktu dua setengah tahun dari pelaksanaan Pemilu Lokal, maka tidak hanya kedua kerumitan itu akan berkurang tetapi justru akan amat berguna untuk setidaknya tiga manfaat memberi kesempatan masyarakat untuk menilai dan perubahan pilihan politiknya, terpisahkannya isu lokal dan nasional dalam kampanye sehingga membawa masyarakat lebih rasional, dan mendorong politikus nasional bekerja sungguh-sungguh di daerah.

Sehubungan dengan hal itu maka, Pemilu DPR, DPRD, DPD, Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota sudah saatnya merubah tata cara kampanye yang lebih mendidik, menghilangkan model-model pesta masal di lapangan atau jalanan. Pesta masal dan jalanan yang sangat boros juga tidak produktif kecuali dengan capaian maksud pendidikan politik. Bentuk dialog, debat melalui berbagai sarana informasi komunikasi lebih efektif, mendidik, dan murah. Untuk berjalannya pemilu yang adil, juga harus disertai dengan pembaharuan perundang-undangan sistem penegakan hukumnya. Berdasarkan uraian dimaksud maka dalam kajian akademik ini direkomendasikan sebagai berikut:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi menyampaikan laporan hasil pengkajian Kepada Presiden melalui Kementerian Negara yang membidangi urusan hukum untuk melakukan evaluasi dan implementasi terhadap ketentuan Kementerian Negara sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Penguatan terhadap pengaturan kementerian Negara dimaksud agar terwujud penguatan sistem presidensial melalui mekanisme pertanggung jawaban Menteri kepada

Presiden sebagai dasar bagi Presiden untuk menyampaikan pertanggung jawaban kepada rakyat selaku pemegang kedaulatan.

- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi menjadikan pengkajian tentang ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 ini sebagai bahan pertimbangan manakala nantinya perubahan UUD NRI Tahun 1945 memang diperlukan sehingga perubahan ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 akan menjamin demokratisasi bagi kepemimpinan Nasional memberikan situasi politik yang ideal dengan ditambahkannya pembatasan masa dan periode jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kelanjutan dari Pemerintah dalam konteks Pemerintahan tingkat lokal.
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi MPR-RI menjadikan pengkajian terhadap materi muatan pengaturan DPR dengan fokus isu pembatasan periodisasi jabatan anggota DPR, masa sidang pimpinan anggota DPR yang dilakukan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi menjadikan pengkajian tentang ketentuan Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945 ini sebagai bahan pertimbangan manakala nantinya perubahan UUD NRI Tahun 1945 memang diperlukan sehingga perubahan ketentuan pasal 22C dan 22D dapat memberikan penguatan kewenangan kepada DPD, sehingga dapat menjadi ruang *check and balances* di dalam lembaga perwakilan (parlemen) serta memberikan jaminan kepentingan daerah dapat tersalurkan pada penentuan kebijakan di skala Daerah dan Nasional. Serta fokus isu terhadap keterwakilan anggota DPD yang bersifat non partai politik dan penetapan anggota DPD tidak secara proporsional akan tetapi secara klusterisasi berdasarkan luas wilayah, penduduk dan jangkauan aspirasi.
- 5) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi menjadikan pengkajian tentang ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 untuk meninjau ulang terhadap makna ke serantakan Pemilu bagi

Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur, Bupati/Walikota.

Kata Kunci : Evaluasi, Implementasi UUD, Konstitusi, Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	v
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI	vi
RINGKASAN/SUMMARY	viii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xviii
DAFTAR SKEMA	xix
DAFTAR GRAFIK	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	9
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.4 Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN TEORITIS	13
2.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Teori	13
2.2 Tinjauan Teoritis tentang Konstitusi dan Konstitusionalisme	16
2.3 Tinjauan Teoritis tentang Kelembagaan Negara	27
2.4 Tinjauan Teoritis tentang Hubungan Antar Lembaga Negara	30
2.4.1 Tinjauan Terhadap Kementerian Negara	30
2.4.2 Tinjauan Teoritis Terhadap Pemerintahan Daerah	32
2.4.3 Tinjauan Terhadap DPR-DPD	35
2.4.4 Tinjauan Terhadap Pemilihan Umum	36
2.5 Tinjauan Teoritis tentang Kewenangan	39
BAB III METODE PENELITIAN	45
3.1 Jenis Penelitian	45
3.2 Pendekatan Penelitian	47
3.3 Bahan Hukum Penelitian	49
3.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Penelitian	50
3.5 Teknik Analisa Bahan Hukum Penelitian	51
3.6 Sistematika Pelaporan Penelitian	53
3.7 Luaran Penelitian (<i>Out-Put</i>)	54
3.8 Pelaksana Kegiatan	55
3.9 Tenaga Ahli Penelitian	55
3.10 Jadwal Kegiatan	55

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN57

- 4.1 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum Dalam Rangka Mendukung Agenda Reformasi Konstitusi 57
 - 4.1.1 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Kementerian Negara..... 59
 - 4.1.2 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Pemerintahan Daerah..... 79
 - 4.1.3 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Dewan Perwakilan Rakyat..... 98
 - 4.1.4 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Dewan Perwakilan Daerah.....132
 - 4.1.5 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Pemilihan Umum..164

- 4.2 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum187
 - 4.2.1 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Kementerian Negara.....187
 - 4.2.2 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Pemerintahan Daerah194
 - 4.2.3 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat.....201
 - 4.2.4 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Dewan Perwakilan Daerah	208
4.2.5 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Pemilihan Umum.....	216

BAB V PENUTUP 219

5.1 Kesimpulan	219
5.2 Saran/ Rekomendasi	223

DAFTAR PUSTAKA 232

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Pembagian Urusan Konkuren yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah.....	34
Tabel 2	Perbedaan Indikator dan Benchmark	53
Tabel 3	Kerangka Kerja Evaluasi-Implementasi UUD NRI Tahun 1945	64
Tabel 4	Perbandingan Ketentuan BAB tentang Pemerintahan Daerah	82
Tabel 5	Kerangka Kerja Evaluasi-Implementasi UUD NRI Tahun 1945	109
Tabel 6	Kerangka Kerja Evaluasi-Implementasi UUD NRI Tahun 1945	133
Tabel 7	Kerangka Kerja Evaluasi-Implementasi UUD NRI Tahun 1945	171
Tabel 8	Kerangka Penataan Terhadap Pengaturan tentang Kementerian Negara.....	189
Tabel 9	Kerangka Penataan Terhadap Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah.....	195
Tabel 10	Kerangka Penataan Terhadap Pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat	202
Tabel 11	Kerangka Penataan Terhadap Pengaturan tentang Dewan Perwakilan Daerah.....	209

DAFTAR SKEMA

Skema 1	Siklus Kelahiran Teori	14
Skema 2	Siklus Perkembangan Teori	14
Skema 3	Alur Penggunaan Kerangka Teoritis	15
Skema 4	Tahapan Amandemen UUD NRI Tahun 1945.....	60
Skema 5	Kedudukan Kementerian Negara di dalam UUD NRI Tahun 1945	62
Skema 6	Aspek Filosofis Kementerian Negara.....	71
Skema 7	Kedudukan Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan.	103
Skema 8	Kedudukan Lembaga Dalam Sistem Ketatanegaraan.....	104
Skema 9	Periode Sejarah Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI)	105
Skema 10	Aspek Filosofi Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia	119

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1	Profil Responden Survei Evaluasi dan Implementasi UUD NRI Tahun 1945	73
Grafik 2	Persepsi dan Respon terhadap Pengaturan Kementerian Negara	74
Grafik 3	Persepsi dan Respon Responden terhadap Penambahan	75
Grafik 4	Persepsi dan Respon Responden terhadap.....	76
Grafik 5	Persepsi dan Respon Responden terhadap.....	77
Grafik 6	Persepsi dan Respon Responden terhadap.....	78
Grafik 7	Profil Responden Survei Evaluasi dan Implementasi.....	94
Grafik 8	Persepsi Responden tentang Pemilihan Kepala Daerah	95
Grafik 9	Persepsi Responden Tentang Perlunya	96
Grafik 10	Persepsi Responden Tentang Pembatasan	97
Grafik 11	Persepsi Responden tentang Masa Jabatan Kepala Daerah.....	98
Grafik 12	Profil Responden Survei Evaluasi dan Implementasi.....	124
Grafik 13	Persepsi dan Respon terhadap Pengaturan DPR RI.....	125
Grafik 14	Alasan Yang Melatar Belakangi Perlunya	126
Grafik 15	Batas Masa Jabatan Yang Ideal Bagi Anggota DPR.....	127
Grafik 16	Persepsi dan Respon Responden Terhadap Penambahan	128
Grafik 17	Makna “Kegentingan Yang Memaksa” Yang Merupakan Syarat	129
Grafik 18	Frasa “Dalam Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa”	130
Grafik 19	Perubahan Rumusan Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945	131
Grafik 20	Tingkat Pengetahuan Anggota DPD Berdasarkan Asal Daerah	154
Grafik 21	Kontribusi DPD terhadap kebijakan Nasional	154
Grafik 22	Konsep Kegiatan yang Dapat Meningkatkan.....	155
Grafik 23	Urgensi Penguatan Fungsi Legislasi DPD.....	156
Grafik 24	Persepsi Responden terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang Mencerminkan Penguatan Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat	180
Grafik 25	Persepsi Responden terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang Mencerminkan Penguatan Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat	181
Grafik 26	Persepsi dan Respon Responden terhadap Kesesuaian.....	182
Grafik 27	Persepsi dan Respon Responden terhadap diadakannya Pemilihan Umum Serentak anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden	183
Grafik 28	Persepsi dan Respon Responden terhadap Pertimbangan Pemilihan anggota DPR dan DPRD berdasarkan latar belakang Bakal Calon	183
Grafik 29	Persepsi dan Respon Responden terkait Latar Belakang politik Bakal Calon Anggota DPD berasal dari pengurus dan/atau anggota Partai Politik.....	184

Grafik 30	Persepsi Dan Respon Responden Terhadap Sistem Pemungutan Suara Yang Telah Dilakukan Sesuai Dengan Nilai Demokrasi Dan Kedaulatan Rakyat.....	185
Grafik 31	Persepsi dan Respon Responden terhadap Sistem <i>Electoral Threshold</i> (Ambang Batas Suara) sesuai dengan nilai-nilai Demokrasi.....	186
Grafik 32	Persepsi dan Respon Responden terhadap Diberlakukannya Sistem Pemilihan umum dengan cara <i>e-vote</i> dilakukan di Indonesia.....	186

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan praktik ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945 telah merubah struktur kelembagaan Negara, yang secara konseptual dan paradigmatik merubah format kenegaraan dan kedaulatan rakyat yang semula kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar yang pada akhirnya gagasan ini menggeser paradigma supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi dengan format pemerintahan yang menganut sistem Presidensial.¹

Dalam konteks ketatanegaraan Perubahan UUD 1945 sebagaimana dimaksud di atas merupakan realitas sekaligus sebagai bagian dari pelaksanaan agenda reformasi yang dicita-cita untuk melakukan perbaikan terhadap kondisi bangsa Indonesia bagi terwujudnya tatanan Indonesia baru yang demokratis dan merdeka dari otoritarianisme kekuasaan. Cita-cita reformasi dimaksud dari berbagai sumber literatur menghendaki adanya² (1) Amandemen UUD 1945, (2) Penghapusan dwi fungsi ABRI, (3) penegakan supremasi hukum, (4) penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM), dan (5) pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah), (6) mewujudkan kebebasan pers, (7) mewujudkan kehidupan demokratis.

Di samping itu dalam pandangan International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Internasional IDEA) agenda reformasi pasca berhentinya rezim pemerintahan orde baru meliputi beberapa bidang antara

¹Ria Casmi Arrsa, 2019, *Urgensi Lembaga Kepresidenan Dalam Rangka Mewujudkan Konsolidasi Sistem Pemerintahan Presidensial*, Malang: Jurnal Hukum Kenegaraan Asosiasi Pengajar HTN-HAN Jawa Timur Vol. 2 No. 1, hlm 25

²Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2003, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang Proses dan Hasil Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm 6

lain³ (1) Konstitusionalisme dan aturan hukum, (2) otonomi daerah, (3) hubungan sipil dan militer, (4) masyarakat sipil, reformasi tata pemerintahan dan pembangunan sosial ekonomi, (5) Gender, dan Pluralisme agama. Desakan situasi politik yang kian dinamis pada akhirnya berimplikasi dengan adanya Amandemen UUD 1945. Kesepakatan dasar yang timbul dalam mengamandemen UUD 1945 antara lain tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945, Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Perubahan dilakukan dengan cara *addendum*, Mempertegas sistem pemerintahan presidensial, Penjelasan UUD 1945 diadukan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal.

Sebagaimana dikemukakan oleh **Jimly Asshiddiqie**⁴ bahwa, dalam rangka reformasi ke arah perwujudan cita-cita negara yang berparadigma atau berwawasan hukum itu, hukum dan sistem hukum itu sendiri juga perlu direformasi terlebih dulu. Reformasi secara gramatikal diartikan sebagai membentuk, menyusun, dan mempersatukan kembali.⁵ Secara lebih sederhana reformasi berarti perubahan format, baik pada struktur maupun aturan main (*rule of the game*) ke arah yang lebih baik. Pada kata reformasi terkandung pula dimensi dinamik berupa upaya perombakan dan penataan yakni perombakan tatanan lama yang korup dan tidak efisien (*dismantling the old regime*) dan penataan suatu tatanan baru yang lebih demokratis, efisien, dan berkeadilan sosial (*reconstructing the new regime*). Selain itu, kata reformasi memuat nilai-nilai utama yang menjadi landasan dan harapan proses bernegara dan bermasyarakat.

³International IDEA (Lembaga Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu), 2019, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Jakarta: International IDEA hlm. 45

⁴Jimly, Asshiddiqie, *Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara Dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta, 10 November 2005, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 10 Februari 2021, hlm 15

⁵W.T.Cunningham, *Nelson Contemporary English Dictionary*, (Canada: Thompson and Nelson Ltd, 1982), hlm. 422. Lihat juga dalam Mahfud MD, *Keniscayaan Reformasi Hukum: Upaya Menjaga Jati Diri Dan Martabat Bangsa*, Makalah dalam Konvensi Kampus VI dan Temu Tahunan XII Forum Rektor Indonesia (FRI) di Universitas Tanjungpura Pontianak, 9 Januari 2010, hlm 3-4, diakses dari <http://www.mahfudmd.com>, diakses pada tanggal 10 Januari 2021

Sehubungan dengan pandangan di atas maka, agenda reformasi hukum dalam konteks ini menjadi salah satu bagian penting dari agenda penataan konstitusi Indonesia. Reformasi hukum melalui amandemen UUD 1945 merupakan jawaban terhadap bagaimana hukum di Indonesia diselenggarakan dalam kerangka pembentukan negara hukum yang dicita-citakan. Hukum mengemban fungsi ekspresif yaitu mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan nilai keadilan. Selain itu hukum mengemban fungsi instrumental yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas, sarana untuk melestarikan nilai-nilai budaya dan mewujudkan keadilan, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat dan sarana pembaharuan masyarakat (mendorong, menganalisis dan mengesahkan perubahan masyarakat).⁶

Dalam tatanan sistem politik yang demokratis, hukum harus memberi kerangka struktur organisasi formal bagi bekerjanya lembaga-lembaga negara, menumbuhkan akuntabilitas normatif dan akuntabilitas publik dalam proses pengambilan keputusan politik, serta dapat meningkatkan kapasitasnya sebagai sarana penyelesaian konflik politik. Sehubungan dengan hal tersebut reformasi hukum melalui amandemen UUD 1945 telah dimulai dengan dilakukannya serangkaian langkah pembaharuan, yang pada awalnya masih berkonsentrasi pada pembaharuan hukum undang-undang (*legal reform*), dan belum sampai berdampak pada pembaharuan seluruh sistemnya yang lebih substantif (*law reform*).

Oleh karena itu dalam tataran pembaharuan undang-undang memang berarah ke terjadinya reorganisasi institusi kekuasaan, menuju ke terwujudnya reformasi institusi politik dan institusi birokrasi yang selama ini ada. Akan tetapi, tanpa ada reformasi yang lebih substantif dan transformatif pada apa yang di dalam kepustakaan ilmu hukum disebut *the legal culture*, tidaklah perubahan-perubahan yuridis-formal pada institusi-institusi politik

⁶Bernard Arief Sidharta, 2000, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, hlm 189

itu akan cukup bermakna untuk merealisasi ide keadilan sosial atau disebut dengan *social justice*.⁷

Beranjak dari aspek historis di atas maka, esensi dari eksistensi konstitusi dalam suatu negara tidak terlepas dari realita bahwa suatu kekuasaan harus dibatasi untuk menghindari kekuasaan absolut yang berujung pada tindakan korup oleh penyelenggara negara. Namun, lebih dari itu pada hakikatnya konstitusi merupakan *Staatsfundamentalnorm* bagi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai konstitusi Negara Indonesia telah melalui perjalanan panjang hingga saat ini.⁸

Sebagai suatu norma dasar konstitusi harus selalu selaras dengan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara karena apabila hukum berada di belakang maka akan terciptanya suatu ketidakselarasan antara norma dan realita. Delapan belas tahun sudah sejak amendemen terakhir UUD NRI 1945 tentunya pelbagai perkembangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah berkembang pesat. Pelbagai perkembangan tersebut sedikit banyak telah menimbulkan problematika ketatanegaraan yang harus diselesaikan. Ikhtiar penyelesaian problematika ketatanegaraan tersebut harus dilaksanakan secara terstruktur, sistematis, dan masif untuk menciptakan sistem ketatanegaraan yang aktual dan responsif. Guna memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia perlu dilakukan amendemen kelima terhadap UUD NRI 1945. Dalam amendemen kelima diperlukan peninjauan secara holistik terhadap UUD NRI 1945 baik dalam tataran normatif maupun implementasi.

Merespon hal tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia telah menetapkan rekomendasi yang salah satunya yaitu melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan

⁷Soetandyo Wignjosebroto, *Pemenuhan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Demi Terealisasinya Keadilan Sosial) Sepanjang 10 Tahun Reformasi (1998-2008)*, Pokok-pokok pikiran tentang masalah tersebut dalam judul, diketengahkan dalam suatu diskusi panel dalam sidang Lokakarya Nasional VII Hak Asasi Manusia yang diselenggarakan oleh Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia di Hotel Borobudur, Jakarta 09 Juli 2008. hlm 3

⁸Rama Halim, Irfan Hilmy, Ria Casmi Arrsa dkk, 2020, *Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 (Academic Constitutional Drafting)*, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm 19

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara *adendum*.

Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi dalam tiga kelompok. *Pertama*, aspirasi yang menganggap bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali. *Kedua*, aspirasi yang berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 baru dilakukan perubahan dan belum sepenuhnya dilaksanakan, maka kurang tepat apabila saat ini dilakukan perubahan kembali. *Ketiga*, aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya).

Kendati demikian perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam 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. Konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*The Living Constitution*), membuat perubahan konstitusi bukanlah sesuatu yang tabu tetapi menjadi kebutuhan dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri. Berdasarkan hasil kajian Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, beberapa hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu ditata kembali, yaitu:

- a. Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya;
- b. Penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi untuk mengusulkan, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan Pemerintah, serta melaksanakan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud;
- c. Penegasan sistem pemerintahan presidensial melalui penyederhanaan sistem kepartaian dan pengaturan wewenang Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. Penataan kewenangan Komisi Yudisial sebagai institusi yang menjadi pendukung kekuasaan kehakiman untuk menjamin akuntabilitas kekuasaan kehakiman dengan memperluas cakupan dan jangkauan pengawasannya;
- e. Penataan kembali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- f. Penataan kewenangan Mahkamah Agung melalui pemberian wewenang Forum *Privilegiatum* dalam mengadili pejabat publik yang melakukan pelanggaran hukum;
- g. Penataan sistem perekonomian nasional yang berbasis demokrasi Pancasila; dan

- h. Penegasan pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD.

Sehubungan dengan kebijakan yang telah ada maka, berdasarkan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014 di atas maka pada Tahun 2019 MPR Kembali menetapkan rekomendasi MPR seputar UUD NRI 1945 dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019 pada Pasal 1 yakni:

- a. Pokok-Pokok Haluan Negara;
- b. Penataan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Penataan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah;
- d. Penataan sistem presidensial;
- e. Penataan kekuasaan kehakiman;
- f. Penataan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pancasila Sebagai sumber segala sumber hukum negara;
- g. Pelaksanaan pemasyarakatan nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika, serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam tataran pelaksanaan, UUD NRI 1945 dilaksanakan dalam berbagai bentuk yang direpresentasikan dalam berbagai macam bentuk kebijakan. Beberapa hal yang banyak menjadi sorotan adalah terkait dengan isu-isu seputar Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Pemilihan Umum. Isu-isu terkait implementasi pasal-pasal yang mengatur ketentuan tersebut selalu berkembang seiring sejalan dengan berkembangnya referensi serta

permasalahan-permasalahan yang muncul hingga sampai pada posisi terbaik terkait dengan pelaksanaannya yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945.

Isu terkait dengan kewenangan presiden dalam menetapkan jumlah kementerian semisal, terus berkembang karena tiadanya pembatasan terkait jumlah dari Menteri dan Kementerian yang boleh diangkat dan didirikan oleh Presiden. Hal ini disatu sisi memberi keleluasaan bagi Presiden, namun disisi lain seringkali kementerian-kementerian tersebut menjadi tidak efektif dan efisien dalam pelaksanaan kewenangannya. Tumpeng tindih kewenangan, lemahnya koordinasi antar kementerian, hingga ego sektoral masing-masing kementerian menjadi beberapa isu yang berkembang. Begitu juga di seputar pemerintahan daerah, pilihan desentralisasi ternyata juga belum menemukan titik temu dimana sebenarnya bandul otonomi daerah ini diletakkan, apakah di Provinsi atau di Kabupaten/Kota. Permasalahan terkait pembagian kewenangan dan harmonisasi pembangunan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah juga selalu diuji. Beberapa ketentuan yang mengatur Pemerintahan Daerah juga dinamis selama kurang lebih 20 (dua puluh) tahun semenjak desentralisasi digulirkan, belum lagi isu terkait dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, ini menjadi salah satu isu yang menjadi perbincangan bahkan tidak jarang menimbulkan hubungan yang agak kurang pas antara Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten Kota.

Berikutnya adalah isu-isu yang berkembang terkait implementasi pasal-pasal terkait MPR, DPR, dan DPD juga terus bergulir. Mulai dari isu tentang perluasan kewenangan di antara Lembaga negara tersebut, hingga diskusi-diskusi tentang pembatasan masa jabatan bagi anggota MPR, DPR, dan DPD. Begitu juga terkait dengan Pemilihan Umum, ini menjadi isu yang selalu hangat, perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan pelaksana ternyata juga tidak mampu menghentikan diskusi-diskusi hangat di seputar isu Pemilihan Umum ini, mulai dari keberadaan *parliamentary threshold* hingga isu terkait pelaksanaan pemilihan umum secara daring dengan memanfaatkan teknologi informasi.

Berdasarkan uraian di atas maka dalam kajian akademik ini tim peneliti mengangkat judul, "***Kajian Terhadap UUD NRI 1945 dan Pelaksanaannya: BAB V Kementerian Negara, BAB VI Pemerintahan Daerah, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, BAB VIIA Dewan Perwakilan Daerah, dan BAB VIIB Pemilihan Umum***".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dalam penelitian ini dirumuskan beberapa permasalahan meliputi:

1. Bagaimanakah kerangka hukum konstitusi terhadap eksisting dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait pengaturan mengenai Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum dalam rangka mendukung agenda reformasi konstitusi?
2. Bagaimanakah model reformasi konstitusi dalam praktik ketatanegaraan dalam merespon gagasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya terkait dengan pengaturan Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, serta rumusan masalah yang telah dirumuskan oleh tim peneliti, tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kerangka hukum konstitusi terhadap eksisting dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait pengaturan mengenai Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum dalam rangka mendukung agenda reformasi konstitusi.
2. Untuk mengkaji, menganalisis dan menawarkan konsep model reformasi konstitusi dalam praktik ketatanegaraan dalam merespon gagasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 khususnya terkait dengan pengaturan Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam aspek Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara dan Ilmu Politik agar dalam konteks evaluasi dan implementasi terhadap ketentuan UUD NRI Tahun 1945 khususnya terkait dengan pengaturan mengenai Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum dalam rangka mendukung agenda reformasi konstitusi, sehingga luaran atau *out-put* nya dapat dipertanggung jawabkan secara akademik baik tahapan, proses dan metode penelitian.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Diharapkan penelitian ini memberikan manfaat dan rekomendasi bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam merespon gagasan reformasi konstitusi. Dengan demikian kajian akademik ini menjadi salah satu solusi atas permasalahan ketatanegaraan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat sehingga memperoleh urgensi dilakukannya Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta sebagai dasar hukum penyelesaian permasalahan dan mengetahui solusi atas permasalahan penerapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2) Bagi Presiden dan Wakil Presiden

Diharapkan penelitian ini memberikan manfaat dan rekomendasi bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam rangka penataan sistem ketatanegaraan terkait dengan kedudukan Kementerian Negara.

3) Bagi DPR dan DPD

Diharapkan penelitian ini memberikan manfaat dan rekomendasi bagi DPR dan DPD dalam menjalankan tugas dan kewenangan konstitusionalnya sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 agar menjadi Lembaga perwakilan politik yang representatif terhadap upaya dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dan merespon ide atau gagasan reformasi konstitusi.

4) Bagi Perguruan Tinggi

Diharapkan penelitian ini memberikan manfaat bagi perguruan tinggi dalam mengembangkan Tri Dharma Perguruan Tinggi di bidang pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Kajian ini juga selaras dengan Rencana Induk Penelitian/ RIP Universitas Brawijaya di bidang Reformasi Ketatanegaraan.

5) Bagi Ormas, LSM dan Media

Diharapkan penelitian ini memberikan manfaat dan rekomendasi bagi ormas, LSM/NGO dan Media terkait dengan isu strategis nasional terkait pengaturan mengenai Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum dalam rangka mendukung agenda reformasi konstitusi.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS

2.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Teori

Secara konseptual teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan, yang pada gilirannya berasal dari kata *thea* dalam bahasa Yunani yang berarti cara atau hasil pandang adalah suatu konstruksi di dalam cita atau ide manusia, dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara refleksi fenomena yang dijumpai di alam pengalaman. Berbicara tentang “teori” tak pelak lagi orang niscaya akan dipertemukan dengan dua macam realitas. Yang pertama adalah realitas *in abstracto* yang ada di dalam ide yang imajinatif, dan yang kedua adalah padanannya yang berupa realitas *in concreto* yang berada di alam pengalaman yang indrawi.⁹

Menurut Koopmans¹⁰ teori ialah sekumpulan pemahaman-pemahaman, titik-titik tolak dan asas-asas yang saling berkaitan memungkinkan kita memahami lebih baik terhadap sesuatu yang kita coba untuk mendalaminya Gijssel dan Hoecke memberikan pengertian teori secara umum dan abstrak ialah sistem dari tata hubungan yang *logic* dan *definitoric* diantara pemahaman-pemahaman. Teori pada dasarnya sangat ditentukan oleh bagaimana orang atau sebuah komunitas memandang apa yang disebut hukum itu, artinya apa yang sedang terjadi atau perubahan yang tengah terjadi dimana komunitas itu hidup sangat berpengaruh terhadap cara pandangnya tentang hukum. Satjipto Rahardjo memberikan penjelasan tentang lahirnya sebuah teori dalam bagan sebagai berikut:¹¹

⁹ Soetandyo Wignyosoebroto, *Loc.Cit* hlm 84

¹⁰ Koopmans dalam Eddy Parulias Siregar, 2011, *Pengaturan Hukum Mengenai Tindak Pidana Terhadap Penyelenggaraan Peradilan (Contempt of Court)*, Disertai, Malang: Program Doktor FH Universitas Brawijaya Malang, hlm 15

¹¹ Turiman, 2010, *Memahami Hukum Progresif Prof Satjipto Rahardjo Dalam Paradigma "Thawaf" (Sebuah Komtemplasi Bagaimana Mewujudkan Teori Hukum Yang Membumi /Grounded Theory Meng-Indonesia)*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, hlm 6

Skema 1 Siklus Kelahiran Teori

Theory → *The Discourse The Subject Law* → Komunitas Tertentu →
Bergantung pada Sudut Pandangnya (paradigmatik)

(Skema diambil dari Satjipto Rahardjo)

Keniscayaan sebuah teori selanjutnya akan mengalami proses pengkritisan, yaitu terus menerus berada pada wilayah yang labil, selalu berada pada suatu wilayah yang bergejolak. Artinya disini teori bukan sesuatu yang telah jadi, tetapi sebaliknya akan semakin kuat mendapat tantangan dari berbagai perubahan yang terus berlangsung, dan kemudian selanjutnya akan lahir teori-teori baru sebagai wujud dari perubahan yang terus berlangsung tersebut. Teori baru ini menurut Satjipto Rahardjo pada dasarnya, akan memberikan tambahan ilmu, transformasi; bergerak, dan proses pemaknaan baru, dengan demikian struktur ilmu berubah secara total. Gambaran itu dapat dijelaskan sebagai berikut:

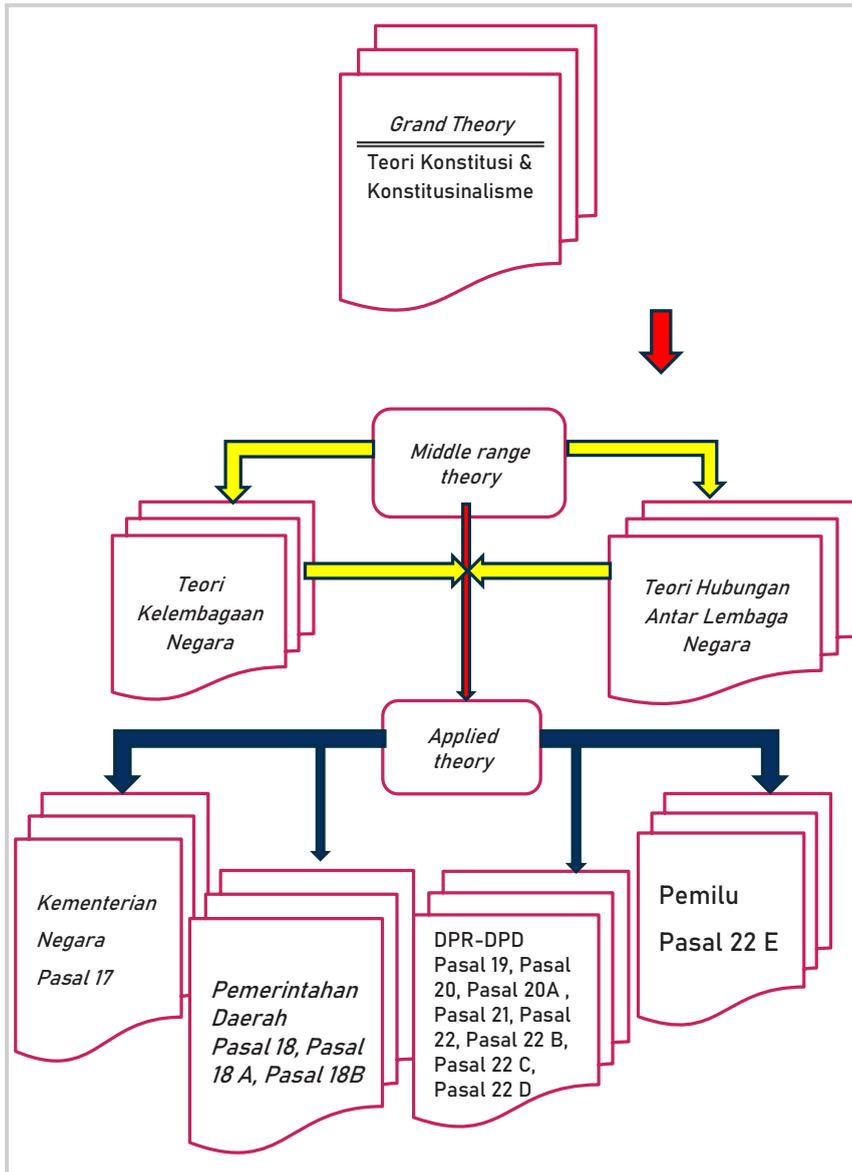
Skema 2 Siklus Perkembangan Teori

Tambahan ilmu → Transformasi Bergerak → Pemaknaan → Teori →
Teori Baru → Struktur ilmu Berubah

(Skema diambil dari Satjipto Rahardjo)

Adapun kerangka teoritik yang digunakan dalam penelitian ini disusun melalui sistematika sebagai berikut:

Skema 3 Alur Penggunaan Kerangka Teoritis



2.2 Tinjauan Teoritis tentang Konstitusi dan Konstitusionalisme

Berdasarkan kerangka alur penggunaan teori di atas maka dalam konteks *grand theory* di pergunakan teori konstitusi dan konstitusionalisme. Dalam berbagai literatur review yang dilakukan akar dari terminologi Konstitusi bisa ditelusuri sejarahnya dari kedua terminologi ini; "*Politeia*" di Yunani, dan "*Constitutio*" di Romawi. Tapi sejarah mencatat bahwa konsep "*Politeia*" di Yunani adalah konsep yang lebih tua dibandingkan istilah (*term-term*) lain yang menunjukkan arti Konstitusi. Pengertian *Politeia* yang berhubungan dengan konstitusi terdapat di pemikiran salah seorang filsuf besar Yunani, yaitu Aristoteles. Aristoteles mengartikan "*Politeia*" sebagai konstitusi, sedangkan "*Nomoi*" merupakan Undang-Undang biasa. Pengertian ini berarti bahwa "*Politeia*" merupakan suatu bentuk hukum tertinggi yang menjadi dasar pembentukan suatu *nomoi*. Kemudian dalam sejarah Romawi, di mana bahwa penggunaan *constitutio* yang ditulis dengan aksara latin, pada mulanya diimplementasikan sebagai istilah teknis untuk penyebutan *the act of legislation by emperor*.¹²

Berdasarkan pada istilah tersebut, dinyatakan bahwa "Dalam bahasa latin kata Konstitusi merupakan gabungan dari dua kata yaitu *cume* dan *statuere* adalah sebuah preposisi yang berarti ...bersama dengan.... Sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri". Atas dasar itu maka kata *statuere* mempunyai arti menetapkan/atau mendirikan atau membuat agar sesuatu berdiri. Dengan demikian bentuk tunggal (*Constitution*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan dalam bentuk jamak (*Constitutiones*) yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.¹³

Dalam bahasa Perancis Konstitusi (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara

¹²Dalam perkembangan di Romawi tidak bisa dilepaskan dari seorang ahli, yaitu Cicero. Cicerolah yang menjadikan arti konstitusi seperti arti konstitusi Modern sekarang. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepeneritaan Mahkamah Konstitusi, hlm 74.

¹³Koerniatmo Soetoprawiro, 1989, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, hlm 28-29.

atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹⁴ Di beberapa negara yang Bahasa Nasionalnya adalah Bahasa Inggris, negara tersebut menggunakan istilah *constitution* yang apabila diterjemahkan sebagai konstitusi dalam Bahasa Indonesia.¹⁵ Pengertian konstitusi menurut bahasa Perancis, bahasa Inggris dan bahasa Latin, pada intinya adalah suatu ungkapan untuk membentuk, mendirikan/menetapkan, lebih lanjut dikenal dengan maksud pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara, maka dengan kata lain secara sederhana, konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan suatu negara, yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah negara yang bersangkutan didirikan.¹⁶

Pengertian konstitusi dalam praktik dapat berarti lebih luas dari pada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Bagi para Sarjana Ilmu Politik istilah *Constitution* merupakan suatu hal yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.¹⁷ Mencermati dikotomi antara istilah *Constitution* dengan *Gronwet* (Undang-Undang Dasar) L.J. Van Apeldoorn membedakan di antara keduanya, *Gronwet* adalah bagian tertulis dari konstitusi, sedangkan *Constitution* memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis.

Sementara Sri Soemantri M, dalam disertasinya menyamakan arti Konstitusi dan Undang-Undang Dasar.¹⁸ Penyamaan arti Konstitusi dan Undang-Undang Dasar ini dengan praktik ketatanegaraan di dunia termasuk di Indonesia. Penyamaan pengertian antara Konstitusi dan Undang-Undang Dasar, sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector*

¹⁴Koerniatmo Soetoprawiro, *Ibid.*, hlm 10.

¹⁵Sri Soemantri M, 1993, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Bandung: Sinar Harapan, hlm 29.

¹⁶Jazim Hamidi, *Loc.It*, hlm 87

¹⁷Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Nimatul Huda, 2006, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 8

¹⁸Sri Soemantri M, 1986, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni hlm 1

Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan Undang-Undang Dasar sebagai *Instrument of Government*, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibentuk sebagai pegangan untuk tujuan memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar. Sebaliknya dalam kepustakaan Belanda sendiri diadakan pembedaan antara pengertian Undang-Undang Dasar dengan Konstitusi.¹⁹ Beberapa ahli hukum yang mendukung pembedaan antara Konstitusi dan Undang-Undang Dasar antara lain Herman Heller dan F. Lassalle. Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga, yaitu:²⁰

- a. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*. Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
- b. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
- c. *Die geshereiben verfassung*. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Berdasarkan pada pengertian sosiologis dan politis, "Lessalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar Undang-Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis, Lassalle terpengaruh pula oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi. F. Lassalle melalui tulisannya yang bernama *Uber Verfassungswesen*, "membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:²¹

¹⁹Thaib, Jazim Hamidi, Nimatul Huda, *Loc.cit.* hlm 9

²⁰Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia hlm 65

²¹Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, 1991, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 32.

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

Dari pengertian sosiologis dan politis, Lessalle menganut paham bahwa “konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar Undang-Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis, Lassalle terpengaruh pula oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar.” Terjadi dikotomi di antara para ahli terkait dengan makna/arti konstitusi ini. Dalam dikotomi itu ada yang mengatakan bahwa konstitusi itu berarti UUD, ada pula yang mengartikan bahwa UUD hanya bagian dari Konstitusi.²² Untuk mengetahui akar sejarahnya maka dari itu perlu melihat perkembangan Konstitusi di Eropa, adalah seorang **George Jellinek** yang mengembangkan pemikiran dari Lassand tentang perbedaan konstitusi formil dan konstitusi materiil. Perbedaan Konstitusi dengan UUD 1945. Hal ini bertujuan untuk mengetahui bahwa konstitusi lebih luas dari UUD. Perlu dilihat mengenai kejelasan tentang hal ini ialah dari pendapat **Herman Heller** yang terakhir dengan kebutuhan untuk mengkodifikasikan bentuk konstitusi dalam suatu naskah tertentu, sehingga kemudian timbul naskah konstitusi tertulis dan dijadikan suatu undang-undang tertinggi dalam suatu negara (*Die geshereiben verfassung*). Dengan demikian, apa yang disebut sebagai konstitusi sinonim dengan UUD ketika konstitusi itu dipahami sebagai suatu naskah tertulis dan dijadikan suatu undang-undang tertinggi di suatu

²²Anwar Cengkeng, 2013, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press hlm 63.

negara, hal ini sesuai dengan fase ketiga yang digambarkan oleh **Herman Heller**.

Perkembangan tentang konstitusi pun terdapat dalam proses ketatanegaraan Inggris, kata Konstitusi digunakan untuk menyebut tentang titah Raja. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Glanvill yang menyebutkan bahwa *constituio* selalu berhubungan dengan *a royal edict*. Jika kita melihat Indonesia pun bahwa sebelum terbentuk suatu konstitusi yang ada dan masih berlaku sekarang, Indonesia sebelum kemerdekaan sudah mempunyai konstitusi. Jika hal ini dipahami konstitusi sebagai suatu hal yang menjadi dasar dalam menjalankan kehidupan bernegara. Jauh sebelum Indonesia merdeka pengertian konstitusi telah dijalankan oleh kerajaan-kerajaan yang ada di Indonesia. Biasanya apa yang dinamakan konstitusi di Kerajaan Indonesia itu bentuknya bisa tertulis maupun tidak tertulis. Atau bisa juga merupakan petintah dari seorang Raja yang berarti Konstitusi.

Kemudian bila membicarakan tentang sejarah konstitusi, sangat naif bila tidak mencantumkan Piagam Madinah.²³ Membicarakan piagam Madinah tanpa menyebut Muhammad SAW, ialah seperti berbicara negara tanpa konstitusi. Muhammad lah yang membuat madinah menjadi kota yang lebih beradab, dan sekaligus juga menjadi suatu tonggak perkembangan sejarah peradaban Islam. Salah satu hasilnya ialah Piagam Madinah (***Madinah Charter***). Isi dari piagam Madinah ialah tentang struktur kehidupan bersama masyarakat, dan juga kemudian hak-hak, serta kewajiban dalam kehidupan bersama. Isi dari ini lah yang kemudian mengilhami struktur kenegaraan modern. Atau perkembangan dari konstitusi modern.²⁴

Dalam Piagam ini dijelaskan pula adanya struktur hierarki norma (*staatsfundamentalnorm dan staatsgrundgesetz*), yakni dalam Piagamnya yang terdiri dari Mukadimah Piagam Madinah dan batang tubuh Piagam Madinah.

²³Banyak ahli yang menggambarkan bahwa piagam madinah merupakan Konstitusi seperti pengertian Konstitusi yang berkembang. Beberapa nama itu ialah Montogmery watt yang menyebutnya sebagai *The Constituion Medina*, Nicholson menyebutnya *charter*, Majid Khuderi menggunakan *treaty*. Kemudian ada Ahmad Sukardja, dan Dahlan Thaib, dkk, dalam Loc.It, hlm 85.

²⁴ Ibid.

Bentuk Mukadimah Piagam Madinah secara implisit menunjukkan adanya prinsip monoteisme yang terkandung dalam Piagam Madinah. Hal ini berarti bahwa isi Piagam Madinah didasarkan atas akidah ketauhidan dan dimasukkan untuk menegakkan tauhid sebagaimana dianut dalam mukadimah piagam Madinah yang selain menjadi pembuka juga sebagai dasar atau landasan berpikir dari dibentuknya Piagam Madinah itu sendiri.²⁵

K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions* mengemukakan bahwa pengertian konstitusi biasanya dipahami dalam 2 (dua) arti, yaitu arti "luas dan sempit, dalam arti luas konstitusi untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan itu sebagian yang bersifat legal dan sebagian lagi bersifat ekstra-legal berupa kebiasaan, persetujuan, adat atau konvensi"²⁶. Dalam arti sempit kata konstitusi bukan dimaknai sebagai gambaran seluruh kumpulan peraturan, baik legal maupun non-legal, tetapi hasil seleksi dari peraturan-peraturan yang biasanya terwujud dalam satu dokumen atau dalam beberapa dokumen yang terkait dengan erat.²⁷

Pandangan *James Bryne* mengenai pengertian konstitusi yang dikutip oleh *C.F. Strong* melalui bukunya yang berjudul *Modern Political Constitutions*. C.F Strong memberikan pemaknaan terhadap konstitusi yang merupakan "kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum dalam hal hukum menetapkan pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen, fungsi dari alat-alat kelengkapan, hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.²⁸ Kemudian C.F. Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri, yakni bahwa konstitusi adalah kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintah (dalam arti luas), hak-hak dari yang diperintah (rakyat) dan hubungan antara

²⁵Ahmad Sukardja, 2012, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 45.

²⁶K.C. Wheare, *Op.Cit.* hlm 1.

²⁷Ibid. hlm 2.

²⁸C.F. Strong, *Loc.It.* hlm 11.

pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).

Secara umum pengertian konstitusi yang dikemukakan para ahli relatif sama, bahwa konstitusi dibuat untuk mengatur pembagian dan pembatasan kekuasaan dalam negara, mengatur perlindungan konstitusional hak asasi manusia” dan mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat.²⁹ Rosco J. Tresolini dan Martin Shapiro dalam bukunya yang berjudul *American Constitutional Law* mengatakan bahwa konstitusi Amerika Serikat mengatur tiga masalah pokok, yaitu: Kerangka kerja struktur pemerintahan; Kekuasaan pemerintah; Pembatasan kekuasaan pejabat pemerintah agar hak individu terlindungi.³⁰

Berdasarkan penggambaran tentang konstitusi tampaknya sejalan dengan definisi Undang-Undang Dasar, seperti pendapat dari Sri Soemantri menyatakan pada umumnya “materi konstitusi atau undang- undang dasar mencakup tiga hal fundamental, yakni: Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia warganya; Susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; Pembagian dan batasan ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.³¹ Sehingga dapat dikatakan bahwa Undang- Undang Dasar adalah Konstitusi. Henc van Maarseven dan Ger van der Tang dalam studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution* yang dikutip oleh Sri Soemantri menyatakan bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri,³²

Itulah sebabnya, menurut A.A.H. Struycken, Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi: Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau. Tingkat-

²⁹Anwar C, *Loc It* hlm 63-64

³⁰Sri Soemantri M. dan Bintan R. Saragih (edt), 1993, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia-30 Tahun Kembali Ke UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm 30.

³¹Sri Soemantri, *Loc It*, hlm 51

³²Sri Soemantri M., 1996, *Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan*, Jurnal Hukum Vol. 3 No.6, hlm 4

tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dalam negara modern, penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (*droit constitutional*). Undang-Undang Dasar atau Verfassung, oleh Carl Schmit dianggap sebagai keputusan politik yang tertinggi.³³ Sehingga Undang-Undang Dasar mempunyai kedudukan atau derajat supremasi dalam suatu negara. Yang dimaksud dengan supremasi konstitusi yaitu dimana Konstitusi atau Undang-Undang Dasar mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara.³⁴

Pada umumnya negara-negara mengakui supremasi Undang-Undang Dasar di atas segala peraturan perundang-undangan lainnya, yang terbukti dari acara mengubahnya memerlukan prosedur yang lebih berat daripada pembuatan undang-undang. Lebih lanjut K.C. Wheare mengemukakan, dengan menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (Supreme) ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan dan pertimbangan yang mendalam. Agar dapat dilaksanakan dengan baik maka perubahan pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang khusus dan istimewa dalam perubahan Konstitusi.

Masih terkait dengan masalah supremasi konstitusi, yaitu berkenaan dengan adanya kemungkinan perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Realitasnya menunjukkan bahwa tidak semua negara memberikan kedudukan yang lebih tinggi kepada Undang-Undang Dasar daripada undang-undang dalam arti formal. Artinya tidak semua Undang-Undang Dasar memerlukan persyaratan yang lebih berat untuk perubahan atau

³³Ismail Saleh, 1988, *Demokrasi, Konstitusi, dan Hukum*, Jakarta: Departemen Kehakiman Republik Indonesia, 1988), hlm 18

³⁴Parlin M. Mangunsong, 1992, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Bandung: Alumni hlm 22

amandemennya daripada undang-undang biasa. Dalam hal ini prosedur pembuatan, penyempurnaan dan perubahan Undang-Undang Dasar adalah sama dengan prosedur pembuatan undang-undang. Jika pengertian ini diterapkan kepada konstitusi dalam arti luas, maka konstitusi dalam bentuk apa pun (Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, kebiasaan dan konvensi) dapat diubah dengan cara yang sama seperti pembuatan undang-undang biasa. Pada umumnya negara-negara yang mengakui supremasi Undang-Undang Dasar di atas segala peraturan perundang-undangan lainnya, hal ini terbukti dari cara mengubahnya yang memerlukan prosedur yang lebih berat daripada pembuatan undang-undang.³⁵

Arti dari konstitusi sebagai suatu hukum (norma) dasar, atau dalam istilah Kelsen ialah *Grund Norm*. Terbentuknya *Grund Norm* bisa didasarkan kesepakatan antara masyarakat, dan kemudian hal ini dijalankan oleh para pihak yang bersepakat. Hal ini berarti bahwa Konstitusi merupakan kesepakatan kolektif masyarakat untuk membangun sistem kehidupan bersama. Menurut K.C Wheare pengertian konstitusi merupakan suatu sistem ketatanegaraan yang bertujuan untuk mengatur/menjalankan suatu negara. Konstitusi dalam pengertian di Indonesia dimaknai hanya sebatas Undang-Undang Dasar.

Melihat beragamnya fungsi konstitusi mengandung arti bahwa konstitusi merupakan dokumen hukum mendasar yang digunakan dalam sebuah negara untuk menjalankan pemerintahannya yang dimana dalam dunia ketatanegaraan dari sebuah konstitusi inilah lahir beragam peraturan-peraturan yang menegakkan isi konstitusi. Oleh Konsep konstitusionalisme dalam tradisi hukum Eropa kontinental berkaitan erat dengan *rechtstaat*. Berdasarkan konsep *rechtstaat*, tindakan negara dan pemerintah harus berdasar dan dibatasi oleh hukum. Konstitusionalisme berdasarkan *rechtstaat* merupakan praktik yang dipakai oleh negara-negara berbasis tradisi hukum Eropa kontinental termasuk Jerman, Jepang, dan Indonesia.

³⁵ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Nimatul Huda, Opcit hlm 72-73.

Pada dasarnya, konstitusionalisme berdasarkan *rechtstaat* dan *rule of law* adalah prinsip yang sama dikarenakan keduanya berasal dari satu akar tradisi tua Jermania. Selain prosedural aspek dari konstitusionalisme, terdapat teori konstitusionalisme mengenai nilai substantif yang bisa dicapai melalui konstitusi. Paul W. Khan contohnya menyatakan bahwa konstitusionalisme bukanlah *single set of truths*, tetapi merupakan debat yang terus-menerus mengenai arti dari *rule of law* dalam kerangka demokrasi. Pada level lokal dan nasional, debat ini berfokus pada ide kebebasan, kesamaan, *due process*, serta struktur pemerintahan representatif yang diperlukan guna mencapai dan mewujudkan nilai-nilai ini. Mark Tushnet juga menyuarakan dua elemen konstitusionalisme yang sama. Dalam pemahaman Tushnet, saat ini terdapat dua dimensi konstitusionalisme saat ini yaitu institusi atau struktur pemerintahan di satu bagian dan hak asasi manusia di bagian lain.

Konstitusionalisme tidak pernah terdefiniskan dengan jelas terutama dalam studi-studi konstitusionalisme di Asia. Paling tidak terdapat 2 (dua) aspek pikiran barat tentang hukum yang masuk ke dalam diskusi konstitusionalisme yaitu aspek prosedural berupa perlindungan institusional terhadap diktatorisme di satu pihak dan nilai substantif yang berdasarkan hukum alam di lain pihak. **Carl Friederich** menegaskan bahwa konstitusionalisme mensyaratkan prinsip pemisahan kekuasaan, akuntabilitas dari pemerintah dan jaminan hak asasi manusia.

Charles Howard McIlwain dalam kesimpulannya menyatakan bahwa konstitusionalisme mempunyai esensi yang khusus: merupakan pembatasan terhadap pemerintah, antitesis dari kesewenang-wenangan dan kebalikan dari despotisme.³⁶ Mark Tushnet berpendapat bahwa komponen konstitusionalisme meliputi: komitmen terhadap *rule of law*, peradilan yang independen, dan pemilihan umum yang bebas dan terbuka.³⁷ Meskipun aspek prosedural dari konstitusionalisme secara umum dipahami sebagai produk

³⁶Charles Howard McIlwain, 1947, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press

³⁷Mark Tushnet, 2006, *Comparative Constitutional Law: in the Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford University Press.

dari tradisi hukum *anglo saxon* atau *common law*, tradisi hukum Eropa kontinental juga mempunyai bangunan hukum yang serupa dalam bentuk *rechtstaat* atau pemerintahan berdasarkan hukum.

Konsep konstitusionalisme dalam tradisi hukum Eropa kontinental berkaitan erat dengan *rechtstaat*. Berdasarkan konsep *rechtstaat*, tindakan negara dan pemerintah harus berdasar dan dibatasi oleh hukum. Konstitusionalisme berdasarkan *rechtstaat* merupakan praktik yang dipakai oleh negara-negara berbasis tradisi hukum Eropa kontinental termasuk Jerman, Jepang, dan Indonesia. Pada dasarnya, konstitusionalisme berdasarkan *rechtstaat* dan *rule of law* adalah prinsip yang sama dikarenakan keduanya berasal dari satu akar tradisi tua jermania. Selain prosedural aspek dari konstitusionalisme, terdapat teori konstitusionalisme mengenai nilai substantif yang bisa dicapai melalui konstitusi.

Paul W. Khan contohnya menyatakan bahwa konstitusionalisme bukanlah *single set of truths*, tetapi merupakan debat yang terus-menerus mengenai arti dari *rule of law* dalam kerangka demokrasi. Pada level lokal dan nasional, debat ini berfokus pada ide kebebasan, kesamaan, due process, serta struktur pemerintahan representatif yang diperlukan guna mencapai dan mewujudkan nilai-nilai ini. Mark Tushnet juga menyuarakan dua elemen konstitusionalisme yang sama. Dalam pemahaman Tushnet, saat ini terdapat dua dimensi konstitusionalisme saat ini yaitu institusi atau struktur pemerintahan di satu bagian dan hak asasi manusia di bagian lain. Menurut Tushnet, aspek institusi pada studi konstitusionalisme mencakup isu-isu yang sama dengan apa yang sering disebut sebagai "*thin*" *version of rule of law*, sedangkan aspek hak asasi manusia merupakan aspek yang biasa disebut sebagai "*thick*" *version of rule of law*. Konstitusionalisme dalam tahap ini serupa dengan aspek substansial dari *rule of law* dalam tradisi *common law* atau *rechtstaat* dalam tradisi Eropa Kontinental.

Konstitusionalisme harus dibedakan dari majoritarian, baik dalam hal komitmen terhadap *self binding procedures* dari tata pemerintahan maupun persyaratan terhadap hierarki hukum, peradilan yang independen dan *legal*

culture yang kuat dari masyarakat sipil. Substansi dan praktik konstitusionalisme dengan demikian haruslah menjadi wadah pendorong bagi pencapaian kesejahteraan hidup, kebebasan dan integritas setiap manusia. Dalam perspektif ini, konstitusionalisme harus mencakup tidak hanya pembatasan bagi kekuasaan negara namun juga kewajiban positif negara.

2.3 Tinjauan Teoritis tentang Kelembagaan Negara

Pada level *middle range theory* dipergunakan teori kelembagaan negara untuk melihat format daripada struktur kelembagaan negara yang terbagi dalam cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam studi literatur diperoleh informasi bahwa lembaga negara bukan konsep yang secara terminologi memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata lembaga negara berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam Bahasa Belanda atau *political institutions* dalam Bahasa Inggris. Dalam Bahasa Indonesia, hal ini identik dengan kata lembaga negara, badan negara, atau bisa juga disebut dengan organ negara.

Oleh sebab itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, ataupun alat kelengkapan negara sering dipertukarkan satu sama lain. Untuk memahami istilah organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*". Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki

kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a spesific legal position*).³⁸

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak mendapatkan imbalan gaji dari negara. Dengan demikian, lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*officials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public office*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public officials*).³⁹

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat.⁴⁰ Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.

Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Karena kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamikanya sendiri. Sebelum abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya

³⁸Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press hlm 10

³⁹Ibid

⁴⁰Perkembangan teori dan praktek mengenai organisasi negara ini sama dinamisnya dengan perkembangan mengenai teori dan praktek organisasi pada umumnya. Tentang yang terakhir ini lihat pada Stephen P. Rob bins, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, (3rd Edtion Prentice Hall 1990).

cengkeraman kekuasaan para raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan.

Ketika itu, berkembang luas pengertian bahwa "*the least government is the best government*" menurut doktrin *nachwachtersstaat*.

Tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah olah cukuplah jika negara bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja. Itulah yang dimaksud dengan istilah *nachwachtersstaat* (negara jaga malam). Namun, selanjutnya, pada abad ke-19 ketika disadari banyak dan luasnya gelombang kemiskinan di hampir seluruh negara Eropa yang tidak terurus sama sekali oleh pemerintahan negara-negara yang diidealkan hanya menjaga penjaga malam itu, muncullah pandangan baru secara meluas, yaitu sosialisme yang menganjurkan tanggung jawab negara yang lebih besar untuk menangani soal-soal kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu, muncul pula doktrin *welfare state* atau negara kesejahteraan dalam alam pikiran umat manusia.

Menurut doktrin *welfare state* (*welvaartsstaat*) atau negara kesejahteraan, negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggung jawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*). Bahkan, menurut Ian Gough:

"the twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of Welfare State. Menurut Gerry Stoker's, both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline."

Baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka

bentuk organ isasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.

Di tingkat pusat atau nasional, di berbagai negara di dunia dewasa ini tumbuh cukup banyak variasi bentuk bentuk organ atau kelembagaan negara atau pemerintahan yang *deconcentrated* dan *decentralized*. *R. Rhodes*, dalam bukunya, menyebut hal ini *intermediate institutions*. Menurut *R. Rhodes*, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama: "**Pertama**, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, *Regional Department of the Environment Offices* melaksanakan program housing investment dan mengkoordinasikan berbagai usaha real-estate di wilayahnya. **Kedua**, melakukan perantauan (monitoring) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah pusat. **Ketiga**, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat."

Dari contoh-contoh di atas, dapat dikemukakan bahwa ragam bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi, meliputi pemerintah pusat, kementerian kementerian yang bersifat teritorial (*territorial ministeries*), ataupun *intermediate institutions*. Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi-governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies, single purpose authorities*, dan *mixed public private institutions*.

2.4 Tinjauan Teoritis tentang Hubungan Antar Lembaga Negara

2.4.1 Tinjauan Terhadap Kementerian Negara

Merujuk pada bagian menimbang Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian negara, menyatakan bahwa "Presiden sebagai

pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dibidang pemerintahan". Sehingga Kementerian ini berada di bawah Presiden dan memiliki tanggung jawab langsung kepada Presiden.⁴¹ Presiden memiliki kewenangan untuk mengangkat Menteri maupun mengganti menteri ataupun nama Kementerian sesuai dengan kebutuhan negara dari perspektif Presiden. Hal tersebut juga diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada ketentuan undang-undang yang sama menyatakan bahwa Kementerian merupakan "perangkat pemerintahan yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan"⁴². Setiap Kementerian dipimpin oleh seorang Menteri, yang akan memimpin seluruh staf Kementerian yang berada di bawahnya. Kementerian ini juga memiliki tujuan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang masing-masing guna mencapai tujuan negara.

Adapun urusan pemerintah pusat yang menjadi tanggung jawab kementerian negara menurut pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian adalah sebagai berikut:

- i. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- ii. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan*
- iii. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.*

⁴¹ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara

⁴² Pasal 1(1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara

Lebih lanjut ketentuan Pasal 4 tersebut dijelaskan terkait urusan-urusan Pemerintah sebagaimana termaktub di dalam ketentuan Pasal 5, yang menyatakan bahwa:

- i. urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.*
- ii. urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.*
- iii. urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf c meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.*

2.4.2 Tinjauan Teoritis Terhadap Pemerintahan Daerah

Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar bagi Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan kewenangannya.⁴³ Walaupun kewenangan yang diberikan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas yang dijalankan hanya pada tugas pembantu saja. Pemberian wewenang tersebut di jabarkan pada Undang-

⁴³Bagir Manan, 2001, *Meyonsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, hlm. 229

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah serta peraturan lainnya yang mengatur terkait Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah sendiri, pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah memiliki pengertian sebagai penyelenggara urusan Pemerintah oleh Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴⁴.

Sedangkan menurut **Philipus M. Hadjon** menyatakan Pemerintah Daerah pada proses penyelenggaraannya diharapkan dapat diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah, dan upaya peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan pada daerah tersebut dalam kerangka sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁵

Proses penyelenggaraan Pemerintah Daerah tersebut juga menjadi tujuan dari adanya Pemerintahan Daerah yang tentu saja sejalan dengan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum pada alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.⁴⁶ Sehingga dalam menjalankan Pemerintahannya, Pemerintah Daerah dapat mengatur sendiri urusannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan tujuan dari pembentukan Pemerintahan Daerah di Indonesia.

Sedangkan dalam menjalankan tugas atau urusannya, pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah hanya menjalankan urusan pemerintah konkuren. Urusan konkuren tersebut adalah sebagian urusan pemerintah yang dibagi antara Pemerintah

⁴⁴Pasal 1 (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁵Ani Sri Rahayu, 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.1.

⁴⁶Moenta Pangerang & Pradana Anugrah, 2017, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm.23

Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu Provinsi dan Kabupaten/Kota.⁴⁷ Urusan konkuren tersebut dibagi lagi menjadi urusan wajib yang termasuk pada urusan pelayanan dasar dan bukan urusan pelayanan dasar, dan urusan pilihan. Berikut tabel pembagian urusan Pemerintahan Daerah:

Tabel 1 Pembagian Urusan Konkuren yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah⁴⁸

Urusan Wajib		Urusan Pilihan
Pelayanan Dasar	Tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar	
1. Pendidikan	1. Tenaga Kerja	1. Kelautan dan perikanan
2. Kesehatan	2. Pemberdayaan Perempuan dan perlindungan anak	2. Pariwisata
3. PUPR	3. Pangan	3. Pertanian
4. Perumahan Rakyat dan Permukiman	4. Pertahanan	4. Kehutanan
5. Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan perlindungan masyarakat	5. Lingkungan hidup	5. Energi dan sumber daya mineral
6. Sosial	6. Administrasi Kependudukan dan pencatatan sipil	6. Perdagangan
	7. Pemberdayaan masyarakat dan desa	7. Perindustrian
	8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana	8. transmigrasi
	9. Perhubungan	
	10. Komunikasi dan informatika	
	11. Koperasi, usaha kecil dan menengah	
	12. Penanaman modal	
	13. Kepemudaan dan olah raga	
	14. Statistik	
	15. Persandian	

⁴⁷Djambor, M. Yasin Nahar, dan Muhammad Tavip, 2017, *Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan dalam Prespektif Otonomi Daerah*, Jurnal Katalogis Vol. 5 No. 2, hlm. 28

⁴⁸ Pasal 11 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, lihat juga Syauqi, Habibullah, 2016, *Implikasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial*, Sosio Informa Vol. 2, No. 1 hlm22

Urusan Wajib		Urusan Pilihan
Pelayanan Dasar	Tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar	
	16. Kebudayaan 17. Perpustakaan 18. Kearsipan	

2.4.3 Tinjauan Terhadap DPR-DPD

Ketentuan Pasal 2 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan juga anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum”. DPR dan DPD dibentuk dengan tujuan untuk *“melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, perlu mewujudkan lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara”*⁴⁹. Sehingga pada akhirnya dengan adanya DPR dan DPD diharapkan dapat memperjuangkan aspirasi masyarakat Indonesia agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai dan masalah yang terjadi dimasyarakat dapat terselesaikan dengan baik dan tuntas.

Kedua instansi pemerintahan tersebut dipilih setiap lima tahun sekali pada pemilihan umum yang digelar bersamaan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. DPR sendiri merupakan anggota partai politik peserta pemilihan umum.⁵⁰ Sedangkan DPD terdiri dari wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.⁵¹

⁴⁹Point menimbang pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁵⁰ Pasal 67 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁵¹ pasal 221 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPD dalam perannya sebagai perwakilan daerah yang bukan merupakan anggota partai politik sebenarnya dapat menjalankan peran pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan baik. Hal tersebut didasarkan pada:⁵²

i. Fungsi Penyeimbang

DPD dapat menjalankan fungsi penyeimbang terhadap fungsi DPR yaitu Check and balances. Sehingga terdapat kesinambungan ataupun harmonisasi yang baik diantara para lembaga negara.

ii. Kenetralitasan Anggota DPD

Pemilihan anggota DPR yang tidak harus melalui partai politik akan menjaga kenetralitasan anggota. Sehingga diharapkan dapat menjalankan amanat rakyat dan tidak terpengaruh oleh agenda-agenda partai politik atau kepentingan partai yang mendukung.

iii. Legitimasi yang lebih kuat jika dibandingkan dengan anggota DPR

Legitimasi anggota DPD akan lebih *legitimate* karena dipilih dengan sistem distrik atau proporsional dengan hanya mengandalkan kekuatan dan kemampuan individu tanpa melalui partai politik.

2.4.4 Tinjauan Terhadap Pemilihan Umum

Pemilihan umum secara langsung pertama kali digelar pada tahun 2004 dengan diawali pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dan diikuti oleh pemilihan langsung serentak bagi pemerintah daerah. Pada Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 menyatakan bahwa pemilihan umum adalah “sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil presiden, dan untuk memilih anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945”⁵³. Selain itu pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, serta Bupati/ Walikota beserta wakilnya juga dilaksanakan secara langsung.

⁵² Firman Manan, 2015, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Cosmogov Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 1 No. 1, hlm. 49

⁵³ Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Pemilihan umum dilakukan guna mencapai cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana yang termaktub pada UUD NRI 1945, sebagai saranan perwujudan kedaulatan rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Asas pemilihan umum tercantum pada pasal 22E (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”⁵⁴. Berikut penjabaran asas-asas pemilihan umum:

i. Langsung

Asas langsung ini memiliki pengertian bahwa setiap orang Indonesia yang telah cukup usia untuk memilih dapat secara langsung memberikan hak suaranya tanpa ada yang menghalangi. Pilihan yang dilakukan secara langsung pada tempat pemungutan suara oleh pemilih dengan membawa bukti untuk dapat mengikuti pemilihan umum. Penggunaan hak diberikan secara langsung kepada siapa yang menginginkan diberikan kekuasaan.⁵⁵

ii. Umum

Pemilihan umum berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia baik yang berada di Indonesia maupun di luar Indonesia yang memenuhi syarat. Pemilihan umum ini tidak boleh ada diskriminasi bagi warga negara Indonesia, karena seluruh WNI yang memenuhi syarat harus diizinkan untuk menggunakan hak pilihnya. Sehingga asas umum ini mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi seluruh Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan.

iii. Bebas

Asas bebas ini memberikan jaminan kepada WNI yang memenuhi syarat untuk bebas memilih pilihannya tanpa paksaan maupun tekanan dari pihak lain. Selain itu, negara juga menjamin keamanan dari WNI

⁵⁴ Asas ini juga terdapat pada pasal 2 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁵⁵ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana 2018, hlm. 27

atas pilihannya tersebut. Sehingga WNI dapat memilih pilihannya sesuai dengan hati nurani dan keinginan masing-masing.

iv. Rahasia

Asas rahasia ini memberikan perlindungan terkait kerahasiaan pilihan para pemilih agar tidak diketahui oleh orang lain. Kerahasiaan ini juga dilakukan untuk menjamin keamanan dan juga hubungan masyarakat dengan masyarakat lainnya yang memiliki pilihan yang berbeda. Asas rahasia ini tidak berlaku jika memang pemilih memberitahukan pilihannya kepada orang lain setelah keluar dari tempat atau area pemilihan umum.

v. Jujur

Penyelenggaraan Pemilihan Umum; Penyelenggara/ Pelaksana, Pemerintah dan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum, Pengawas dan Pemantau Pemilihan Umum, termasuk Pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Sehingga hasil yang didapatkan mencerminkan kehendak masyarakat secara mayoritas dan tidak merugikan pihak lainnya. Kejujuran haruslah dijunjung oleh seluruh elemen dari pemilihan umum agar tercipta pemilihan umum yang mencerminkan kehendak masyarakat.

vi. Adil

Asas Keadilan ini menitik beratkan pada penyelenggara pemilihan umum dalam penyelenggaraan pemilihan umum harus bersikap adil bagi seluruh pemilih, partai politik peserta pemilihan umum, peserta pemilihan umum serta seluruh pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga akan tercipta pemilihan umum yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tanpa mencederai salah satu pihak.

2.5 Tinjauan Teoritis tentang Kewenangan

Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁵⁶ Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginselen*).⁵⁷ Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan. Menurut Donner, ada dua fungsi berkaitan dengan kewenangan, yaitu:

- a. Fungsi pembuatan kebijakan (*policy marking*) yaitu kekuasaan yang menentukan tugas (*taakstelling*) dari alat pemerintahan atau kekuasaan yang menentukan politik negara
- b. Fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy exsecuting*) yaitu kekuasaan yang bertugas untuk merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*verwezeblikking van de taak*)⁵⁸

Ateng Syafrudin menerangkan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Dalam beberapa sumber menerangkan, bahwa istilah kewenangan (wewenang) disejajarkan dengan *bevoegheid* dalam istilah Belanda.

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.⁵⁹ Komponen pengaruh artinya penggunaan wewenang dimaksudkan

⁵⁶ HM Arief Muljadi, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Jakarta: Prestasi Pustaka hlm 61

⁵⁷ Sadjijono, 2008, *Memahami, Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Jakarta: Laksbang Presindo, hlm 49

⁵⁸ Victor Situmorang, 1989, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Bima Aksara, hlm 30

⁵⁹ Philipus M. Hadjon, 1989, *Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi Tahun 1997/1998*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm 2

untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; Dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai dasar hukum, sedangkan komponen konformitas hukum dimaksud, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai standar. Ditambahkan dalam pendapat Hadjon⁶⁰ ruang lingkup keabsahan tindakan pemerintahan dan Keputusan Tata Usaha Negara meliputi: wewenang, substansi dan prosedur. Wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal.

Menurut Bagir Manan⁶¹ dalam hal Otonomi Daerah, peraturan daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Dalam hal tugas pembantuan (*medebeweind*), Peraturan Daerah tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat. Bahasan mengenai keabsahan itu sendiri setara jika berbicara mengenai keberadaan hukum, sebagaimana pendapat Sudikno Mertokusumo bahwa hukum ada karena kekuasaan yang sah.⁶² Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum. Ketentuan-ketentuan yang tidak berdasarkan kekuasaan yang sah pada dasarnya bukanlah hukum, jadi hukum bersumber pada kekuasaan yang sah.

Sementara itu, pendapat Bagir Manan menjelaskan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfhestuten*).⁶³

⁶⁰ Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, 2008, *Argumentasi Hukum*, (Cetakan Ketiga), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm 1

⁶¹ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fak Hukum UII 2004, hlm 185-186.

⁶² Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, hlm 25-29

⁶³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi Tahun 1997/1998*, op.cit, hal 79.

Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.⁶⁴ Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁶⁵

Kewenangan yang sumbernya dari peraturan perundang-undangan disebut dengan kewenangan konstitusionalisme yang merupakan sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur struktur dan fungsi-fungsi lembaga negara.⁶⁶ Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini *H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt* mendefinisikan sebagai berikut:⁶⁷

- a. *Atribusi adalah kewenangan yang diperoleh oleh organ pemerintahan secara langsung dari peraturan perundang-undangan*
- b. *Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.*
- c. *Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.*

Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Dari hal ini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintahan baru, dapat diberi uraian bahwa ketentuan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan yang disengketakan itu mungkin menyebut dengan jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang diberi wewenang pemerintah,

⁶⁴ Ridwan, HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Raja Grafindo Persada, hlm 73

⁶⁵ *Ibid*, hal 104

⁶⁶ Jazim Hamidi dan Malik, 2008, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Bandung: Prestasi Pustaka Publisher hlm 11

⁶⁷ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm 105

jadi dasar wewenang tersebut dinamakan bersifat atributif.⁶⁸ Sedangkan pada delegasi, bentuknya adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada pada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau jabatan Tata Usaha Negara lainnya.

Dalam hal mandat, maka tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada, yang ada hanya suatu hubungan intern, pemberi mandat (*mandans*) menugaskan penerima mandat (*mandataris*) untuk atas nama *mandans* melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan Tata Usaha Negara tertentu. Jadi pada mandat, wewenang pemerintahan tersebut dilakukan oleh *mandataris* atas nama dan tanggung jawab *mandans*.

Dalam teori beban tanggung jawab, ditentukan oleh cara kekuasaan diperoleh, yaitu pertama, kekuasaan diperoleh melalui *attributie*. Setelah itu dilakukan pelimpahan dan dilakukan dalam dua bentuk yaitu *delegatie* dan *mandaat*. Di sisi lain pelimpahan wewenang pusat kepada daerah didasarkan pada teori kewenangan, yaitu pertama kekuasaan diperoleh melalui atribusi oleh lembaga negara sebagai akibat dari pilihan sistem pemerintahan, setelah menerima kewenangan atribusi berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 untuk kemudian dilakukan pelimpahan (*afgeleid*) yang dapat dilakukan melalui dua cara yaitu delegasi dan mandat, delegasi dapat diturunkan kembali hanya sampai pada sub-sub delegasi.⁶⁹

Dalam hal atribusi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang tersebut (*atributaris*), pada delegasi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang (*delegans*) dan bukan pada pemberi wewenang (*delegataris*), sementara pada mandat tanggung jawab wewenang ada pada

⁶⁸ A Siti Soetami, 2009, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: Refika Aditama, hlm 4

⁶⁹I Ketut Suardita, 2009, *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Menetapkan Pajak Daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, Bandung: Refika Aditama hlm 23-32

pemberi mandat (*mandans*) bukan penerima mandat (*mandataris*). Jika dilihat dari sifatnya wewenang itu dapat dibedakan menjadi tiga yakni:⁷⁰

- a. *Wewenang yang sifatnya terikat yakni terjadi apabila telah dirumuskan secara jelas kapan, keadaan bagaimana wewenang tersebut harus dilaksanakan serta telah ditentukan bagaimana keputusan seharusnya diambil;*
- b. *Wewenang fakultatif yakni wewenang tersebut tidak wajib dilaksanakan karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan pada keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang dijelaskan pada peraturan dasarnya;*
- c. *Wewenang bebas yakni wewenang yang dapat dilakukan ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan sendiri kepada pejabat tata usaha negara untuk bertindak dan menentukan keputusan yang akan diambilnya.*

⁷⁰ Ridwan HR, *loc.cit.*

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum atau di dalam istilah bahasa Inggris dapat disebut *legal research* merupakan sebuah penelitian yang dilakukan untuk mencari pemecahan atas suatu isu hukum yang muncul, sehingga menemukan apa yang seharusnya menjadi suatu kebenaran dan kesesuaian dalam perspektif hukum.⁷¹ Penelitian yuridis normatif bersifat preskriptif, dalam artian bahwa penelitian yuridis normatif bertujuan untuk meletakkan suatu isu permasalahan hukum untuk dianalisis dengan perspektif ilmu hukum. Penelitian ini nantinya bertujuan untuk mengetahui dan menyelesaikan permasalahan hukum yang terjadi. Dalam penelitian hukum memerlukan kemampuan untuk mengidentifikasi permasalahan, melakukan analisis terhadap suatu permasalahan, melakukan penalaran hukum dan pada akhirnya dapat memecahkan permasalahan hukum yang terjadi.⁷²

Penelitian hukum merupakan suatu usaha untuk menganalisis dan menilai apakah suatu hukum tersebut koheren atau inkoheren, serta memberikan preskripsi. Preskripsi yang dimaksud adalah untuk meletakkan posisi seperti apa hukum yang terbentuk seharusnya ataupun harus seperti apa pelaksanaan dari hukum tersebut.⁷³

Dalam penelitian ini, Tim peneliti menggunakan jenis penelitian Yuridis Normatif. Penelitian Yuridis Normatif menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji disebut juga sebagai penelitian hukum kepustakaan.⁷⁴ Hal ini dikarenakan dalam penelitian hukum normatif meneliti bahan-bahan hukum pustaka, baik bahan hukum primer, sekunder maupun tersier untuk melakukan analisis dan menjawab permasalahan yang menjadi fokus atau

⁷¹ Dyah Ochterina Susanti, 2010, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 1

⁷² Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum-Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, hlm 59-60.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 68-69

⁷⁴ Dyah Ochterina Susanti, *Op.cit.*, hal. 19

objek penelitian. Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penelitian hukum normatif mencakup:⁷⁵

- a. penelitian hukum terhadap asas hukum;
- b. penelitian terhadap sistematik hukum;
- c. penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
- d. perbandingan hukum
- e. sejarah hukum.

Selain Soerjono Soekanto, pendapat lain disampaikan oleh Sunaryati Hartono, yang menyatakan bahwa untuk menulis suatu makalah/ceramah ataupun penelitian lainnya yang digunakan untuk meneliti suatu isu hukum penggunaan metode sosial, di samping metode penelitian normatif, memberikan bobot lebih kepada penelitian yang bersangkutan. Namun demikian, agar penelitian tetap dinilai sebagai penelitian hukum, penelitian tersebut harus menggunakan metode penelitian yang normatif. Adapun penelitian hukum dapat dibedakan sebagai berikut:⁷⁶

- a. penelitian hukum monodisipliner dan penelitian hukum interdisipliner.
- b. penelitian murni dan penelitian terapan.
- c. penelitian sejarah hukum, hukum positif, perbandingan hukum dan hukum yang akan datang (futuristik).
- d. penelitian hukum perseorangan dan penelitian hukum kelompok.

Pendapat lain juga disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki, menyatakan bahwa Penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi, langkah-langkah dalam melakukan penelitian hukum yaitu:⁷⁷

⁷⁵ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press hlm 51

⁷⁶ Saifullah, 2015, *Tipologi Penelitian Hukum*, Malang: Intrans Publishing, hlm 110-111

⁷⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi ke II)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm 171-172.

- a. mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b. pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
- c. melakukan telaah atau isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan
- e. memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka penulis memilih jenis penelitian *Yuridis Normatif*. Namun meskipun penulis berangkat dari sisi normatif kebijakan pendidikan tinggi khususnya dalam kerangka konstitusional namun peneliti juga tidak lupa untuk menyandingkan tekanan-tekanan sosial dan ekonomi yang dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan ditingkat aplikatif seperti Undang-Undang. Oleh karena itu dalam penelitian ini, penulis akan tetap fokus pada sistem perundang-undangan di Indonesia dengan melihat dasar filosofis maupun *ratio legis* dari kebijakan hukum yang diundangkan.

3.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, tim peneliti menggunakan beberapa metode pendekatan untuk dapat menjawab permasalahan yang ada. Pendekatan yang penulis gunakan antara lain pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan dan juga regulasi yang berhubungan dengan permasalahan hukum yang sedang menjadi fokus penelitian. Pendekatan ini bisa digunakan untuk penelitian hukum kepentingan

praktis maupun akademis.⁷⁸ Dalam penelitian ini penulis menelaah peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Kementerian Negara, DPR-DPD, Pemerintahan Daerah, dan Pemilu.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Konsep dalam bahasa Inggris diambil dari kata "*concept*", kemudian dalam bahasa Latin disebut "*conceptus*" dari kata "*concupere*" yang berarti memahami, menerima, dan menangkap. Konsep mengandung banyak pengertian. Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadang kala merujuk pada suatu hal universal yang diambilkan dari hal-hal yang bersifat partikular. Salah satu fungsi logis dari konsep adalah memunculkan objek-objek menarik dari sudut pandang praktis dan sudut pandang pengetahuan dalam pikiran dan atribut tertentu.⁷⁹ Sehingga dengan adanya konsep kita dapat menggabungkan kata-kata dengan objek tertentu. Sehingga dengan menggunakan pendekatan konsep dalam penelitian ini, penulis gunakan untuk menguraikan konsep Kementerian Negara, DPR-DPD, Pemerintahan Daerah, dan Pemilu.

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Menurut perspektif sejarah, ada dua macam penafsiran terhadap perundang-undangan. Pertama, penafsiran menurut sejarah hukum (*rechts historische interpretatie*) dan kedua, penafsiran menurut sejarah penetapan peraturan perundang-undangan (*wets historische interpretatie*). Penelitian normatif yang menggunakan pendekatan sejarah memungkinkan seseorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam. Karena peneliti dapat memahami secara lebih mendalam sistem peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga hal tersebut akan memperkecil kekeliruan dalam mengetahui makna, prinsip, dan tujuan suatu hukum dibentuk. Sehingga penggunaan

⁷⁸Dyah Ochtorina Susanti, *Op.cit.*, hlm. 110

⁷⁹Johnny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 306

pendekatan ini oleh penulis dimaksudkan, agar penulis dapat mengetahui bagaimana kerangka konstitusional Kementerian Negara, DPR-DPD, Pemerintahan Daerah, dan Pemilu.

3.3 Bahan Hukum Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif sehingga Untuk dapat menjawab mengenai permasalahan yang menjadi fokus penelitian, maka peneliti membutuhkan sumber-sumber penelitian yang disebut bahan hukum.⁸⁰ Bahan hukum tersebut terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang di maksud adalah peraturan perundang-undangan yang tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara yang mengikat secara umum yang berkaitan dengan bahasan dalam penelitian ini. Adapun bahan hukum primer meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916);
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6396);
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244,

⁸⁰ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 47

- Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679); dan
- 5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).

Sedangkan terhadap Bahan Hukum Sekunder meliputi bahan buku-buku, penelitian tesis dan disertasi hukum serta jurnal hukum. Di samping itu juga bahan hukum sekunder juga dapat berasal dari pendapat ahli hukum dan subyek penelitian yang nantinya dapat menjadi petunjuk bagi peneliti dalam melakukan analisis yang berkaitan dengan isu hukum pada penelitian ini. Adapun bahan hukum yang ketiga adalah bahan hukum tersier yang terdiri dari kamus umum dan kamus hukum.

3.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Penelitian

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi pustaka, serta penelusuran dari internet. Untuk mendapatkan bahan hukum yang dibutuhkan maka peneliti akan melakukan penelusuran bahan hukum di Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, lembaga yang terkait dengan fokus penelitian untuk mencari beberapa literatur lain yang dianggap mendukung untuk dijadikan sebagai bahan hukum pada penelitian ini serta sumber-sumber lainnya yang dapat mendukung terpenuhinya bahan untuk digunakan dalam proses pembahasan serta analisis penelitian ini.

3.5 Teknik Analisa Bahan Hukum Penelitian

Dalam proses analisis, penulis akan menggunakan beberapa metode interpretasi yang sekiranya relevan dengan tujuan adanya penelitian ini, antara lain:

- a. Interpretasi menurut bahasa/gramatikal.

Metode interpretasi ini bisa juga disebut sebagai interpretasi gramatikal. Interpretasi ini merupakan penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna suatu ketentuan hukum dengan menguraikan maknanya menurut bahasa.⁸¹ Interpretasi ini bermanfaat bagi penulis untuk melakukan telaah-telaah ketentuan pasal mengenai Kementerian Negara, DPR-DPD, Pemerintahan Daerah, dan Pemilu.

- b. Interpretasi ekstensif

Interpretasi ini menggunakan cara dengan menafsirkan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan di luar batas-batas interpretasi gramatikal.⁸² Penggunaan interpretasi ini bermanfaat bagi penulis untuk melakukan ekstensifikasi pemaknaan peraturan melampaui teks namun juga dengan pendekatan kontekstual guna dapat menghasilkan pemaknaan yang memenuhi keadilan substantif.

- c. Interpretasi hermeneutika

Secara etimologis, kata hermeneutika (Inggris: *hermenutics*) berasal dari kata kerja Yunani *hermēneuein* dan *hermēneia* yang berarti interpretasi atau penafsiran, atau bisa juga diartikan dengan menjelaskan suatu hal.⁸³ Dalam bidang hukum, hermeneutika bergerak pada hakikat penafsiran hukum. Menurut **Peter Goodrich** bahwa teks hukum merupakan wacana politik yang tertanam secara historis sehingga harus dipahami bahwa teks hukum sebagai suatu sarana

⁸¹ Sudikno Mertokusumo, 20017, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm 170.

⁸² Ibid., hlm. 175

⁸³ Urbanus Ura Weruin, 2016, *Hermeneutika Hukum: Prinsip dan Kaidah Interpretasi Hukum*, Jakarta: Jurnal Konstitusi Vol.13 No 1, hlm 98

legitimasi.⁸⁴ Oleh karena hal tersebut berdasarkan pandangan kritis-historis, teks hukum tidak bisa hanya dimaknai sebagai produk nalar dan argumen semata. Teks hukum harus dipahami dan ditafsirkan sesuai dengan kategori materialitas seperti: kekuasaan, teknologi, ekonomi, hubungan sosial, politik, ideologi dan sebagainya.⁸⁵ Berdasarkan hal tersebut penulis menggunakan interpretasi hermeneutika untuk menafsirkan konsep Kementerian Negara, DPR-DPD, Pemerintahan Daerah, dan Pemilu.

Selain metode penafsiran tim peneliti juga akan menggunakan teknik analisis lainnya seperti teknik analisis konten (*content analysis*), analisis interdisipliner serta analisis lainnya yang dapat mendukung dalam proses pembahasan dalam penelitian ini. Dengan demikian maka untuk mempermudah tim dalam melakukan evaluasi dan analisis maka disusunlah indikator. Dalam literatur, sering kali muncul dua alat untuk mengukur pelaksanaan yaitu *benchmark* dan *indikator*. Dua hal tersebut mulai dikembangkan untuk mengukur pelaksanaan kebijakan. Namun demikian, indikator dan *benchmark* pada dasarnya digunakan untuk kepentingan berbeda. Indikator dimaksudkan untuk mengukur penikmatan daripada ketentuan konstitusi. Sementara *benchmark* pada umumnya merujuk pada target yang ditetapkan Pemerintah tertentu. *Benchmark* dengan demikian tidak dapat digantikan oleh indikator karena kegunaan utama dari *benchmark* adalah alat untuk menilai kinerja negara dalam pencapaian tujuan mereka yang sudah ditetapkan dalam jangka waktu tertentu sebagai bagian dari pemenuhan kewajiban mereka. Berikut perbedaan antara konsep indikator dan *benchmark*.

⁸⁴ Ibid., hlm 101.

⁸⁵ Ibid., hlm 102.

Tabel 2 Perbedaan Indikator dan Benchmark

Indikator	Benchmark
a. Bertujuan untuk mengukur pelaksanaan Konstitusi.	a. Bertujuan mengukur kinerja Negara berdasarkan standar dan jangka waktu yang sudah disusun sebelumnya.
b. Disusun untuk memonitor kewajiban Negara terkait dengan hak tertentu Contoh untuk hak atas kesehatan maka merujuk pada Pasal 12 KIHESB. Adanya kebijakan atau program untuk mengurangi angka kematian Ibu (AKI) secara nasional.	b. <i>Benchmarks</i> disusun untuk mengukur capaian Negara secara nasional. Dapat juga sebagai patokan untuk mengukur tingkat kemajuan sebuah Negara terhadap isu tertentu. Contoh: Capaian sebuah Negara terhadap pemenuhan hak atas kesehatan dalam jangka waktu lima tahun. Menurunnya Angka Kematian Ibu di Negara X sebesar 3% dalam waktu 5 tahun.
c. Hasilnya (indikator tersusun) digunakan sebagai rujukan dalam mengembangkan <i>benchmark</i>	c. Penyusunannya mengikutsertakan indikator sebagai bahan rujukan.
d. Dapat digunakan untuk mengukur pencapaian tujuan, hasil dan kegiatan proyek.	
e. Formulasinya membutuhkan data yang menggambarkan kondisi nyata.	
f. Dapat digunakan untuk mengukur dampak	

Sumber: Komnas HAM 2014

3.6 Sistematika Pelaporan Penelitian

Adapun sistematika pelaporan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

- a. Latar Belakang
- b. Rumusan Masalah
- c. Tujuan Penelitian
- d. Manfaat Penelitian

BAB II : TINJAUAN TEORITIS

- a. Tinjauan teoritis tentang Konstitusi dan Konstitusionalisme
- b. Tinjauan teoritis tentang Kelembagaan Negara
- c. Tinjauan teoritis tentang Hubungan Antar Lembaga Negara
- d. Tinjauan teoritis tentang Kewenangan

BAB III : METODE PENELITIAN

- a. Jenis dan Pendekatan Penelitian

- b. Metode Penelitian
- c. Bahan Hukum Penelitian
- d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Penelitian
- e. Teknik Analisa Bahan Hukum Penelitian

BAB IV : PEMBAHASAN KAJIAN TERHADAP UUD NRI 1945 DAN PELAKSANAAN NYA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN REFORMASI KONSTITUSI

- a. Kerangka hukum konstitusi terhadap eksisting dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait pengaturan mengenai Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum dalam rangka mendukung agenda reformasi konstitusi.
- b. Model reformasi konstitusi dalam praktik ketatanegaraan dalam merespon gagasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya terkait dengan pengaturan Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum

BAB V : PENUTUP

- a. Kesimpulan
- b. Saran

3.7 Luaran Penelitian (*Out-Put*)

Luaran Penelitian mengenai penelitian ini berupa Kajian Akademik dan *Executive Summary* Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya Dalam Rangka Mewujudkan Reformasi Konstitusi (Studi Evaluatif Terhadap Ketentuan BAB V Kementerian Negara, BAB VI Pemerintahan Daerah, BAB VII Dewan Perwakilan Rakyat, BAB VIIIA Dewan Perwakilan Daerah, dan BAB VIIB Pemilihan Umum).

3.8 Pelaksana Kegiatan

Kegiatan penelitian ini dilaksanakan oleh tim Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP OTODA) Universitas Brawijaya dan bekerjasama dengan Biro Pengkajian Konstitusi Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

3.9 Tenaga Ahli Penelitian

Tenaga Ahli pelaksana kajian Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaanya Dalam Rangka Mewujudkan Reformasi Konstitusi (Studi Evaluatif Terhadap Ketentuan BAB V Kementerian Negara, BAB VI Pemerintahan Daerah, BAB VII Dewan Perwakilan Rakyat, BAB VIIA Dewan Perwakilan Daerah, dan BAB VIIB Pemilihan Umum) sebagai berikut :

NO	NAMA PENELITI	KEDUDUKAN
1	Ngesti D. Prasetyo, SH., M.Hum	Ketua Peneliti
2	Ibnu Sam Widodo, SH., MH	Peneliti
3	Bahrul Ulum Annafi, SH., MH	Peneliti
4	Ria Casmi Arrsa, SH., MH	Peneliti
5	Anindita Purnama Ningtyas, SH., MH	Peneliti
6	Fransiska A. Susanto, SH.,LL.M.	Peneliti
7	Ladito R. Bagaskoro, SH.,MH.	Peneliti
8	Solehuddin, SH., MH	Peneliti
9	Akbar Nur Sasmita, SH,MH	Peneliti
10	Otto Trengginas Setiawan	Peneliti
11	Pradita Davin Dukarno	Peneliti
12	Elvian Eka Krisnaniningrum, S.Si	Sekretaris

3.10 Jadwal Kegiatan

Pelaksanaan kegiatan Kajian Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya Dalam Rangka Mewujudkan Reformasi Konstitusi (Studi Evaluatif Terhadap Ketentuan BAB V Kementerian Negara, BAB VI Pemerintahan Daerah, BAB VII Dewan Perwakilan Rakyat, BAB VIIA Dewan

Perwakilan Daerah, dan BAB VII B Pemilihan Umum) akan dilakukan dalam jangka waktu 16 (enam belas) minggu waktu kalender, Adapun jadwal kegiatan penelitian ini sebagai berikut:

NO	TAHAPAN KEGIATAN	BULAN KE-1				BULAN KE-2				BULAN KE-3				BULAN KE-4			
		I	II	III	IV												
1	Rapat Koordinasi Tim Peneliti																
2	Pembahasan Proposal Penelitian Tim																
3	Penggalian Bahan Hukum																
4	Proses Pengerjaan Laporan Penelitian																
5	<i>Focus Group Discussion</i> Pertama																
6	Proses Pengerjaan Laporan Penelitian																
7	<i>Focus Group Discussion</i> Kedua																
8	Penyelesaian Laporan Penelitian																
9	<i>Focus Group Discussion</i> Ketiga																
10	Finalisasi Laporan Penelitian																
11	Penyerahan Laporan Akhir Penelitian																

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum Dalam Rangka Mendukung Agenda Reformasi Konstitusi

Perkembangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara, dipandang strategis dan menjadi kebutuhan bagi bangsa Indonesia untuk dilakukan pengkajian dalam rangka evaluasi terhadap pelaksanaannya. Evaluasi sebagaimana dimaksud merupakan bentuk ikhtiar untuk melihat sejauh mana kontribusi atas pelaksanaan amandemen telah menciptakan adanya suatu format kelembagaan negara dan sistem pemerintahan yang ideal bagi bangsa Indonesia. Berbagai aspek pengaturan di dalam materi muatan batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 tentu bisa dilakukan evaluasi guna merespon perkembangan praktik ketatanegaraan yang aktual bagi pemenuhan atas konsep berbangsa dan bernegara.

Di dalam melakukan kerangka kerja terhadap proses evaluasi kami meyakini bahwa kedudukan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam dimensi sumber tertib hukum Nasional merupakan hukum dasar (*basic law*) yang tertulis yang mana di dalamnya terkandung nilai ideal yang bersifat umum dan abstrak. Pandangan ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh **Jimly Asshidiqie**⁸⁶ bahwa dalam sistem ketatanegaraan, kedudukan konstitusi dikonstruksikan sebagai bentuk kesepakatan tertinggi atau bahkan suatu kontrak sosial seluruh rakyat dalam dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara.

⁸⁶Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diakses dari https://pusdik.mkri.id/materi/materi_24_KONSTITUSI%20DAN%20KONSTITUSIONALISME%20INDONESIA%20-%20Prof.%20Jimly.pdf diakses pada tanggal 1 September 2021 hlm 2

Lebih lanjut bentuk perumusannya dapat berupa (i) terdokumentasi secara tertulis dalam satu naskah hukum yang disebut Undang-Undang Dasar, atau (ii) tertulis secara tidak terdokumentasi dalam satu kesatuan naskah tetapi tercatat dalam banyak naskah sejarah, ataupun (iii) tidak tertulis sama sekali melainkan hanya tumbuh dan ditaati dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan negara. Dari segi isinya, konstitusi itu mengandung muatan nilai-nilai fundamental dan norma-norma yang dituangkan secara tertulis dan/atau diberlakukan secara nyata dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan negara. Jika kandungan norma yang dimaksud merupakan norma hukum, kami menyebutnya sebagai hukum konstitusi (*constitutional law*). Tetapi, jika nilai dan norma yang terkandung di dalamnya merupakan norma etika, maka hal itu dapat kita namakan sebagai etika konstitusi (*constitutional ethics*).

Dengan cara pandang demikian, maka konstitusi harus dipahami sebagai sumber rujukan tertinggi yang dalam praktiknya harus tercermin dalam suatu sistem konstitusionalisme yang berfungsi dalam kenyataan. Sederhananya, konstitusionalisme dapat diartikan sebagai suatu konsep yang mencakup pokok-pokok pikiran, pandangan, sikap-sikap dan pola-pola perilaku dalam berkehidupan bersama dalam wadah organisasi bernegara atau organisasi kebersamaan lainnya yang mencerminkan, menjabarkan, dan menjalankan prinsip-prinsip dasar dari mana otoritas kekuasaan pemerintahan ataupun otoritas pengurus dan pengelola organisasi berasal, diatur, dibimbing, diarahkan, dan digerakkan, serta dibatasi oleh suatu tata aturan hukum dan etika yang bersifat fundamental yang disebut konstitusi (*constitutional law and ethics*).

Beranjak dari uraian diatas maka pada tahap evaluasi terhadap konstitusi yaitu eksistensi UUD didudukan sebagai nilai (kondisi ideal/fundamental). Nilai tersebut ditambah pertimbangan fakta/data dan kebutuhan empirik menghasilkan Undang-Undang sebagai bentuk atribusi yaitu kewenangan yang lahir dan/atau melekat atas perintah yang bersumber dari Undang-undang Dasar. Kemudian kedudukan Undang-Undang sebagai

implementasi UUD harus dievaluasi apakah Undang-Undang yang ada telah benar-benar dapat mencapai nilai yang ada di UUD atau justru sebaliknya. Sehubungan dengan hal itu maka dalam pengkajian dilakukan penelaahan dan Analisa terhadap beberapa aspek materi muatan batang tubuh UUD meliputi pengaturan Kementerian, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD dan Pemilu. Berikut ini merupakan penelaahan terhadap beberapa aspek:

4.1.1 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Kementerian Negara

Pada bab sebelumnya telah diuraikan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam bingkai hukum ketatanegaraan. Sejalan dengan hal tersebut maka dapat kita identifikasi terhadap, Perkembangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca dilakukan amandemen yang mengalami perkembangan pesat di tengah tuntutan demokrasi partisipatif serta menghendaki adanya Pemerintahan yang dikelola secara profesional, transparan dan akuntabel dengan mengacu pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik/ *good governance*. Sehubungan dengan hal itu Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) secara politik ketatanegaraan mengambil langkah besar bagi kemajuan Indonesia dengan mengamandemen UUD 1945.

Momentum amandemen sebagaimana dimaksud dilandasi oleh adanya semangat untuk melakukan perbaikan dan/atau perubahan paradigma di dalam bernegara tentu didasarkan atas evaluasi terhadap materi muatan konstitusi yang dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum, politik ketatanegaraan dan kebutuhan zaman untuk menjawab berbagai tantangan hidup bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

Beranjak dari pandangan diatas maka tujuan perubahan UUD 1945 diambil oleh MPR-RI dengan mempertimbangkan berbagai aspek diantaranya yaitu untuk menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi

dan hukum. Perubahan tersebut sebagai respon tuntutan reformasi pada waktu itu. Tuntutan tersebut antara lain dilatar belakangi oleh praktik penyelenggaraan negara pada masa pemerintahan orde baru yang dianggap telah menyimpang dari hakikat bernegara.

Selain daripada itu alasan filosofis, historis, yuridis, sosiologis, politis, dan teoritis juga mendukung dilakukannya perubahan terhadap konstitusi. Selain itu adanya dukungan luas dari berbagai lapisan masyarakat turut menjadi faktor pendukung adanya amandemen terhadap UUD 1945. Kendati demikian terhadap pasca Perubahan UUD 1945 bukannya tanpa masalah. Karena ada sejumlah kelemahan sistematika dan substansi UUD pasca perubahan seperti inkonsisten, kerancuan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan yang dianggap tidak memiliki kejelasan sehingga implikasi terhadap perubahan Undang-Undang Dasar sendiri pada akhirnya tidak dengan sendirinya menumbuhkan budaya taat berkonstitusi. Berdasarkan pandangan tersebut maka, kami melakukan identifikasi yang dituangkan dalam skema penahapan atas proses amandemen UUD 1945 sebagai berikut:

Skema 4 Tahapan Amandemen UUD NRI Tahun 1945

<p>Tuntutan Reformasi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amandemen UUD 1945 • Penghapusan doktrin Dwi Fungsi ABRI • Penegakan hukum, HAM, dan pemberan-tasan KKN • Otonomi Daerah • Kebebasan Pers • Mewujudkan kehidupan demokrasi 	<p>Sebelum Perubahan</p> <p>Jumlah:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 16 bab • 37 pasal • 49 ayat • 4 pasal A.P • 2 ayat A.T • Penjelasan 	<p>Dasar Pemikiran Perubahan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kekuasaan tertinggi di tangan MPR • Kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden • Pasal-pasal multitafsir • Pengaturan lembaga negara oleh Presiden melalui pengajuan UU • Praktek ketatanegaraan tidak sesuai dengan UUD 1945 	<p>Tujuan Perubahan</p> <p>Menyempurnakan aturan dasar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Titatan negara • Kedaulatan Rakyat • HAM • Pembagian kekuasaan • Kesejahteraan Sosial • Eksistensi negara demokrasi dan negara hukum • Sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan bangsa
<p>Hasil Perubahan</p> <p>Jumlah:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 21 bab • 73 pasal • 170 ayat • 3 pasal A.P. • 2 Pasal A.T. • Tanpa Penjelasan 	<p>Sidang MPR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sidang Umum MPR, 1999 Tgl.14-21 Okt 1999 • Sidang tahunan MPR,2000 Tgl.7-18 Agt 2000 • Sidang tahunan MPR,2001 Tgl.1-9 Nov 2001 • Sidang tahunan MPR,2002 Tgl.1-11 Agt 2002 	<p>Kesepakatan Dasar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 • Tetap mempertahankan NKRI • Mempertegas sistim presidensial • Penjelasan UUD 1945 diadakan, hal-hal normatif masuk pasal-pasal • Perubahan dilakukan dengan cara "adendum" 	<p>Dasar Yuridis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasal 3 UUD 1945 • Pasal 37 UUD 1945 • TAP MPR No.IX/MPR/1999 • TAP MPR 9 No.IX/MPR/2000 • TAP MPR XI/2001

Sumber: Bahan Sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 oleh MPR-RI

Berdasarkan skema diatas maka salah satu objek dalam pengkajian ini yaitu terkait dengan ihwal kedudukan Kementerian Negara. Kedudukan sebagaimana dimaksud erat kaitannya dengan upaya untuk memperkuat sistem Presidensial, mengingat bahwa sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 dalam praktik kenegaraan format sistem Pemerintahan di Indonesia cenderung mengarah pada sistem Pemerintahan Parlementer yang ditandai dengan kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR yang mempertanggung jawabkan jabatan politiknya kepada MPR. Dalam kapasitas inilah format bernegara di Indonesia mengarah pada prinsip supremasi parlemen.

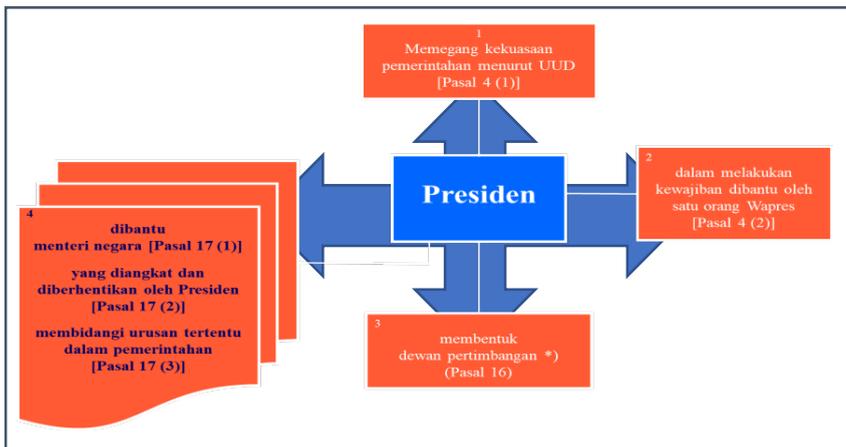
Beranjak dari uraian diatas maka dalam konteks Penyelenggaraan Negara yang diwarnai dengan berbagai penyimpangan dalam penyelenggaraan Negara dan kekuasaan yang besar pada parlemen maka upaya untuk melakukan perbaikan sistem ketatanegaraan dilakukan dengan jalan merubah format kedaulatan rakyat yang pada awalnya kedaulatan berada di tangan MPR di ganti dengan meletakkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Konsekuensi politik dan hukum atas pergantian sebagaimana dimaksud yaitu menerapkan sistem Presidensial yang pengimplementasiannya ditempuh dengan jalan melaksanakan Pemilihan Umum secara langsung oleh rakyat.

Dengan dilaksanakannya pemilihan umum secara langsung maka seorang Presiden mendapatkan legitimasi kekuasaan dan kewenangan bersumber langsung dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Presiden yang terpilih dalam proses kontestasi politik Pemilihan Umum pada akhirnya dalam siklus kenegaraan dituntut untuk merealisasikan janji-janji politik yang di sampaikan pada saat kampanye politik yang diusung dalam sebuah platform visi-misi dan program-program pembangunan Pemerintahan selama 5 (lima) tahun. Pada saat merealisasikan Visi-Misi dan program pembangunan dimaksud maka dituntut adanya kecermatan dan kepiawaian dari seorang Presiden agar janji politik, visi-misi dan program pembangunan benar-benar terwujud tidak hanya sebatas prosedural akan tetapi juga secara

substantif janji politik, visi-misi dan program pembangunan dapat direalisasikan dan dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Beranjak dari pandangan diatas maka untuk meneguhkan komitmen janji politik, visi-misi dan program pembangunan maka kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dibantu oleh para Menteri-Menteri yang membidangi urusan tertentu. Dalam konteks tersebut maka, kedudukan Menteri sebagai penyelenggara negara mempunyai peran yang penting dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, Pemerintah Negara Republik Indonesia bertekad menjalankan fungsi pemerintahan negara ke arah tujuan yang dicita-citakan. Sehubungan dengan hal itu maka konstruksi terhadap kedudukan Kementerian Negara di dalam UUD dapat di deskripsikan melalui skema sebagai berikut:

Skema 5 Kedudukan Kementerian Negara di dalam UUD NRI Tahun 1945



Sumber: Bahan Sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 oleh MPR-RI

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka, Perubahan mendasar kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, menegaskan perubahan yang mendasar dan menegaskan sistem presidensial dalam UUD 1945. Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan pemerintahan pasca amandemen UUD 1945 dilaksanakan dengan sistem presidensial. Urusan pemerintahan dalam sistem presidensial yang lebih terpusat pada kekuasaan eksekutif pasca amandemen UUD 1945, adalah dalam rangka memberikan kesejahteraan terhadap masyarakat, di mana negara memerlukan kekuasaan yang lebih luas. Negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Oleh karenanya, untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat pemegang kekuasaan eksekutif dalam negara modern mempunyai kekuasaan yang sangat besar dan luas.

Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Presiden dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dibantu oleh Menteri-menteri negara. Ditegaskan dalam UUD 1945 pada Bab V tentang Kementerian Negara Pasal 17 menyebutkan:

- (1) Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang.

Berdasarkan ketentuan diatas maka, dalam konstitusi yang mengatur tentang pembentukan Kementerian Negara berdasarkan ketentuan Pasal 17 UUD 1945, memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk kabinet menteri. pembentukan kabinet Menteri oleh Presiden berdasarkan konstitusi bermakna bahwa Presiden mempunyai hak prerogatif dalam menyusun kabinet menterinya yang akan membantu dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan konstitusi. Selain itu, ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa Menteri-Menteri negara yang membidangi urusan

tertentu tersebut berada di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Presiden memiliki hak penuh untuk memilih Menteri-Menteri Negara yang akan membantu menjalankan tugas kekuasaan pemerintahan. Karena itulah, yang bertanggung jawab kepada publik terhadap keberhasilan pelaksanaan pemerintahan yang menjadi urusan menteri negara tertentu adalah Presiden. Sehubungan dengan apa yang telah dijelaskan maka terhadap pelaksanaan pengkajian melalui evaluasi terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dituangkan dalam kerangka kertas kerja sebagai berikut:

Tabel 3 Kerangka Kerja Evaluasi-Implementasi UUD NRI Tahun 1945 Pengaturan tentang Kementerian Negara

BAB KEMENTERIAN NEGARA, INDIKATOR	<i>Original intent</i>	
	Pasal 17 UUD sebelum di amandemen	Pasal 17 UUD setelah di amandemen
Redaksi/ <i>Original Intent</i>	<p>Pasal 17</p> <p>(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.</p> <p>(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden.</p> <p>(3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan</p>	<p>Pasal 17</p> <p>(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.</p> <p>(2) Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *)</p> <p>(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)</p> <p>(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. ***)</p>
Problematika Filosofis (Batu uji kesahihan 5 Sila Pancasila)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sila Ketuhanan Yang Maha Esa. ➤ Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. ➤ Sila Persatuan Indonesia. 	

BAB KEMENTERIAN NEGARA, INDIKATOR	<i>Original intent</i>	
	Pasal 17 UUD sebelum di amandemen	Pasal 17 UUD setelah di amandemen
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan. ➤ Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. 	
Problematika Yuridis (Ketepatan jenis peraturan, disharmonisasi peraturan, kejelasan rumusan, kesesuaian asas) Level UUD; Level Aturan Pelaksana di Bawah UUD	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Secara yuridis kedudukan Kementerian merupakan bentuk organ negara permanen yang berada dalam ranah kekuasaan eksekutif. Secara teoritis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-Undangan. Begawan konstitusi K.C Wheare⁸⁷ mengatakan dalam bukunya <i>Modern Constitutions</i> bahwa konstitusi suatu negara itu adalah <i>resultante</i> atau produk kesepakatan dari situasi politik, sosial, dan ekonomi pada waktu tertentu. Sementara itu Mr.S. Prajudi Atmosudirdjo, mengutarakan bahwa konstitusi suatu negara adalah:⁸⁸ <ol style="list-style-type: none"> a. Hasil atau produk daripada sejarah dan proses perjuangan bangsa yang bersangkutan; begitu sejarah perjuangannya begitulah pula konstitusinya; b. Rumusan daripada filsafat, cita-cita, kehendak, dan program perjuangan suatu bangsa; c. Cermin daripada jiwa, jalan pikiran, mentalitas dan kebudayaan suatu bangsa. Dari konstitusinya dapatlah diketahui bagaimanakah suatu bangsa memandang terhadap berbagai permasalahan hidup di dunia serta sekelilingnya, dan bagaimana jalan yang hendak ditempuh guna mengatasi masalah-masalah tersebut. Sedangkan menurut A.A.H Struycken sebuah Undang-Undang Dasar (<i>grondwet</i>) sebagai 	

⁸⁷K.C Wheare dalam Mahfud MD, 2009, *Konstitusi Negara*, Makalah disampaikan dalam Acara Orientasi Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 2009-2014 pada Selasa, 8 September 2009 di *Ball Room Hotel Harris Tebet*, Jakarta hlm 4

⁸⁸ Mr.S. Prajudi Atmosudirdjo dalam Ria Casmi Arrsa, 2010, *Deideologi Pancasila (Analisis Kritis Perspektif Sejarah Hukum Ketatanegaraan Indonesia)*, Malang:UB Press, hlm 105

BAB KEMENTERIAN NEGARA, INDIKATOR	<i>Original intent</i>	
	Pasal 17 UUD sebelum di amandemen	Pasal 17 UUD setelah di amandemen
	konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi: ⁸⁹ <ol style="list-style-type: none"> a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin. 	
Problematika Sosio-Politik 1) Konsep Kementerian Negara; 2) Problematika Implementasi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Secara konseptual amandemen terhadap ketentuan BAB V Kementerian Pasal 17 diarahkan pada upaya untuk memperkuat sistem Presidensial. ➤ Di satu sisi secara konstitusional konsep pembantu Presiden di dalam UUD NRI Tahun 1945 hanyalah Lembaga Negara yang bernama Kementerian Negara. Sedangkan secara sosio-politik di dalam praktik berbangsa dan bernegara ditemukan adanya Lembaga non struktural yang secara eksistensi menunjang kinerja Presiden dan Wakil Presiden. Bentuk kongkretnya: <ol style="list-style-type: none"> a. Kantor Staf Presiden yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2019 tentang Kantor Staf Presiden. b. Kantor Sekretariat Wakil Presiden (Setwapres). 	

Berdasarkan identifikasi problematika sebagaimana telah dikemukakan maka dalam konteks evaluasi terhadap pelaksanaannya dapat dijabarkan sebagai berikut:

Pertama, Aspek Original Intent berdasarkan kertas kerja identifikasi dapat di telaah bahwasanya terdapat penambahan ayat di dalam ruang

⁸⁹A.A.H Struycken, dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, 1999, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. Rajawali Press, hlm 15

lingkup pengaturan tentang Kementerian Negara. Perubahan secara redaksional terdapat di dalam ketentuan ayat (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *) dan ayat (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. ***). Pada poin ini perubahan dalam rangka perbaikan terhadap Kementerian Negara yaitu pengaturan terkait dengan Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Sehingga menjadi penanda bahwa kewenangan dan hak prerogatif Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan Menteri di wadah dalam bentuk Undang-Undang sebagai wujud legalitas hukum.

Kondisi ini sangat ideal mengingat bahwa sebelum amandemen terhadap UUD 1945 kita melihat adanya kondisi ketiadaan pengaturan terhadap Lembaga Kementerian. Menelisik dokumen Naskah Komprehensif Amandemen UUD 1945 kita bisa melihat adanya notula rapat ihwal persoalan Kementerian Negara. Menelisik masalah Kementerian Negara pada saat Presiden Abdurrahman Wahid baru saja naik menjadi Presiden, belum sampai satu bulan. Timbul masalah yang cukup menggemparkan dengan dibubarkannya dua departemen pemerintahan.⁹⁰ Kondisi memperlihatkan suatu keadaan yang paradoks mengingat pada masa pemberlakuan UUD 1945, Menteri adalah pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Semua yang dilakukan oleh seorang Menteri harus dipertanggungjawabkan kepada Presiden.

Beranjak dari pandangan diatas maka pilihan untuk mengimplementasikan sistem presidensial tidak terlepas dari aspek sejarah pada masa perumusan UUD 1945 oleh BPUPK, Moh. Yamin mengusulkan agar Kementerian masuk menjadi salah satu dari *the six powers of the Republic* yang mana jika dikaitkan dengan sistem presidensial konsep ini tentu berbeda dengan konsep parlementer. Dalam pandangan Yamin Kementerian tersebut

⁹⁰Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Latar Belakang proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002) Buku IV kekuasaan Pemerintahan Jilid 2*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI hlm 259

bertanggungjawab kepada Perwakilan dan Permusyawaratan. Usulan tersebut disampaikan dalam Rapat Besar pada 11 Juli 1945 yang dipimpin Ketua BPUPK, Radjiman. Berikut kutipannya, “...*pembagian kekuasaan dalam Republik Indonesia atas 6 kekuasaan (six powers of the Republic)*” yaitu:

- 1) Kepala Negara dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan;
- 3) Majelis Permusyawaratan;
- 4) Kementerian;
- 5) Majelis Pertimbangan; dan
- 6) Mahkamah Tinggi atau Balai Agung.

Dengan demikian maka secara *original intent* Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Penyelenggara negara mempunyai peran yang penting dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, Pemerintah Negara Republik Indonesia bertekad menjalankan fungsi pemerintahan negara ke arah tujuan yang dicita-citakan.

Lebih lanjut ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri negara tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan yang pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementeriannya diatur dalam Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 17 ini

menegaskan bahwa kekuasaan Presiden tidak tak terbatas karenanya dikehendaki setiap pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara haruslah berdasarkan Undang-Undang.

Kedua, Aspek Filosofis berdasarkan aspek filosofi eksistensi terhadap kelembagaan Kementerian Negara dipandang telah memenuhi kaidah secara filosofi dengan batu uji konstusionalitasnya Pancasila. Sebagaimana diketahui bahwa sila-sila Pancasila mencerminkan dimensi ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, kepemimpinan, kebijaksanaan, permusyawaratan dan keadilan sosial. Dari aspek etimologis bahwa kita sebagai bangsa Indonesia meyakini adanya eksistensi Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa. Pesan-Pesan Kewahyuan terhadap umat manusia telah menempatkan derajat kedudukannya pada kemuliaan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan keadaban yang memiliki tujuan untuk Bersatu, tolong menolong dan bergotong royong mewujudkan cita-cita bersama yaitu hidup adil, makmur dan sejahtera yang di Ridhoi Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa.

Sebagai organisasi kekuasaan ataupun organisasi politik keberadaan negara tentu akan melahirkan dimensi **Kepemimpinan dan Kerakyatan** dalam hubungan inilah maka akan tercipta suatu tatanan kenegaraan yang mencerminkan sikap dan perilaku gotong royong yang dilakukan secara terkoordinasi. Oleh karena itu, pilihan berdemokrasi yang telah disepakati oleh seluruh bangsa Indonesia merupakan suatu kesepakatan bernegara bahwa **Kepemimpinan Nasional** menjamin hak bagi setiap warga negara untuk dapat menjadi Presiden selaku Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan. Dalam konteks tersebut maka kepemimpinan akan berhasil manakala terdapat daya dukung dari entitas yang membantu tugas pokok dan fungsi Presiden dalam menjalankan kekuasaan Negara. Dibentuknya kelembagaan Kementerian dalam praktik berbangsa dan bernegara merupakan kelaziman sebagai upaya terkoordinasi dan gotong royong untuk mewujudkan sinergitas pembangunan.

Sebagaimana dikemukakan **Jimly Asshidiqie** mekanisme negara-bangsa yang didirikan disandarkan organisasi negara hadir dan diperlukan

oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama. Dalam konsepsi demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.⁹¹

Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum.⁹² Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

Berdasarkan pandangan diatas maka secara filosofis maka kedudukan Menteri Negara diharapkan memiliki fokus pada upaya-upaya strategis untuk membantu Presiden dan Wakil Presiden. Kendati demikian upaya untuk memperkuat kedudukan Kementerian disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitik beratkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Bahkan diharapkan seorang Menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk jabatan dalam partai politik. Kesemuanya itu dalam rangka meningkatkan profesionalisme,

⁹¹Jimly, Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 257.

⁹²Nurcholish Madjid, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, hlm 98-99.

pelaksanaan urusan Kementerian yang lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggung jawab.

Skema 6 Aspek Filosofis Kementerian Negara



Berdasarkan skema diatas kami menganalisis bahwa telah terdapat harmonisasi aspek pengaturan kementerian negara dengan nilai-nilai Pancasila. Dalam dimensi Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai warga bangsa kita meyakini bahwa hakikat terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan anugerah dari Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa. Dalam konteks bernegara kita meyakini pula bahwa Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan menjalankan pesan kewahyuan sebagai pengelolaan di muka bumi. Maka dari itu bernegara merupakan bagian dari fitrah manusia agar antara manusia yang satu dengan lainnya bersatu padu bergotong royong untuk mencapai tujuan bersama yaitu kedamaian, kesejahteraan, dan kemakmuran.

Kendati demikian manakala terjadi perselisihan terhadap upaya penyelesaian dilakukan dengan arif dan bijaksana. Untuk mewujudkan nilai-nilai kerakyatan maka dibutuhkanlah kepemimpinan yang dilaksanakan

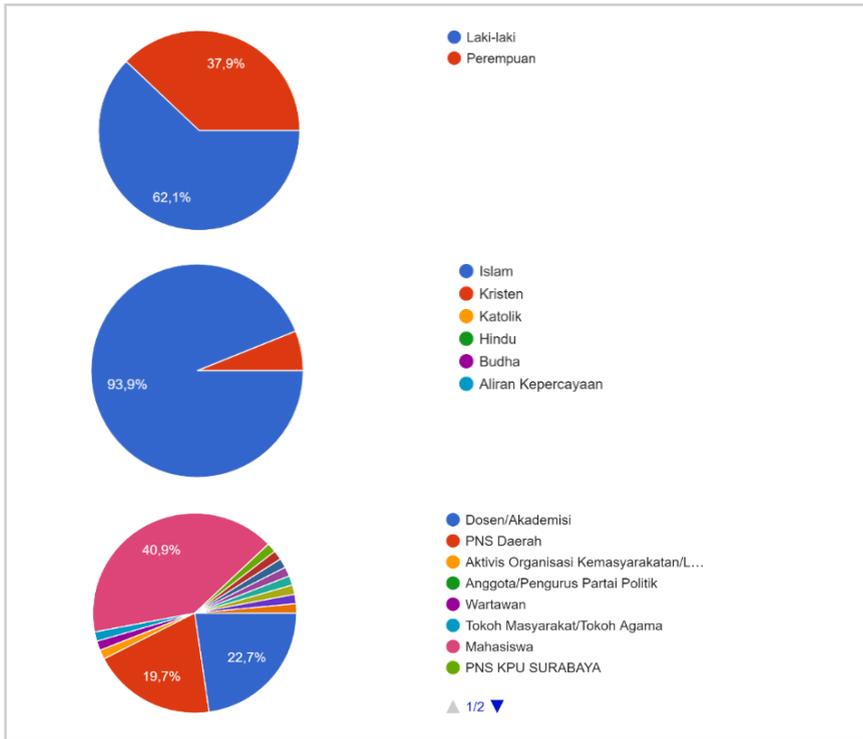
secara hikmat kebijaksanaan dengan mengedepankan musyawarah untuk mufakat serta memilih diantara warga bangsa untuk menduduki jabatan politik kekuasaan baik dalam ranah kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pada akhirnya dengan adanya kepemimpinan nasional dimaksud menjadikan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ketiga, Aspek Yuridis, Berdasarkan aspek yuridis terhadap materi pengaturan Kementerian Negara di dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 dipandang sudah sesuai dengan prinsip harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Keempat, Aspek Sosio Politik, berdasarkan penjelasan sebelumnya kita telah mengupas aspek *original intent*, filosofi, dan aspek yuridis. Pada tahapan ini kami menganalisis kedudukan pengaturan kementerian Negara dari aspek sosial politik dengan melihat persepsi dan respon masyarakat terhadap evaluasi dan implementasi UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan hasil survei yang dihimpun oleh tim peneliti diperoleh identifikasi sebagai berikut:

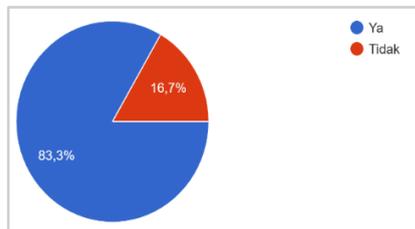
Grafik 1 Profil Responden Survei Evaluasi dan Implementasi UUD NRI Tahun 1945



Berdasarkan grafik diatas dapat diperoleh informasi sebagai berikut, bahwa dari aspek jenis kelamin responden sebesar 62,1 % responden berjenis kelamin laki-laki dan 37,9 % responden berjenis kelamin perempuan. Dengan demikian dari sudut pada jenis kelamin telah memenuhi kriteria keikutsertaan perempuan (gender) di dalam memberikan persepsi dan respon atas evaluasi dan implementasi UUD NRI Tahun 1945. Selain dai pada itu memang mayoritas yang mengikuti survei beragama Islam 93,9 % sedangkan lainnya beragama Kristen, Katolik, Hindu, Budha, Konghucu dan penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Dari sisi pekerjaan atau profesi responden 40,9 % berasal dari mahasiswa dengan keikutsertaan dari mahasiswa program doktor, program magister, dan program sarjana yang kualifikasinya dibidang hukum tata negara, hukum administrasi, ilmu

politik, ilmu pemerintahan dan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Sebanyak 22,7% berasal dari unsur akademisi dengan kualifikasi dosen pada bidang ilmu hukum tata negara, hukum administrasi, ilmu politik, ilmu pemerintahan dan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan dan 19,7 % dari unsur aparatur sipil negeri di lingkungan Pemerintahan Daerah meliputi Bagian Hukum, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ DPRD, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) pada tingkat Kota dan Kabupaten se-Jawa Timur. Berdasarkan profil responden sebagaimana telah dikemukakan maka didapati hasil dari aspek sosial politik sebagai berikut:

Grafik 2 Persepsi dan Respon terhadap Pengaturan Kementerian Negara

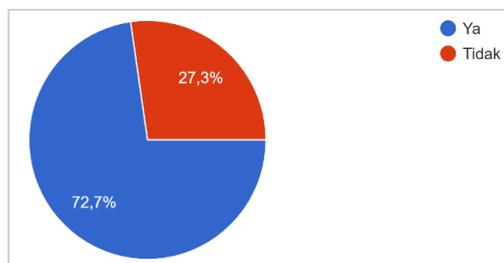


Pada grafik diatas didapati pertanyaan kepada responden terkait dengan ketentuan Pasal 17 UUD NRI 1945 Kementerian Negara, apakah dipandang sudah mencerminkan upaya penguatan Sistem Presidensial sebagaimana amanat Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Dari pertanyaan tersebut diperoleh jawaban bahwa 83.3% responden menjawab telah terdapat kesesuaian pengaturan bab Kementerian Negara di dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 dengan upaya untuk membangun penguatan terhadap sistem Presidensial yang kedudukan Menteri Negara dipilih dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut dimaknai sebagai suatu komitmen Menteri-Menteri untuk membantu Presiden dalam menjalankan tugas-tugas atau urusan Pemerintahan tertentu yang telah di tetapkan. Setiap

Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud terdiri atas:

- a. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
- b. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
- c. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

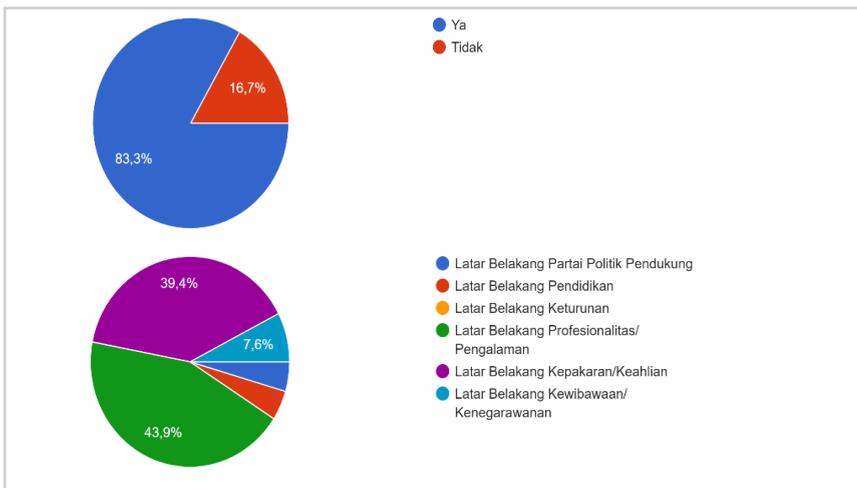
Grafik 3 Persepsi dan Respon Responden terhadap Penambahan Redaksional, “Wakil Presiden” dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945



Pada grafik diatas diperoleh informasi terkait dengan pertanyaan, Apakah diperlukan penambahan redaksi, “Presiden dan Wakil Presiden

dibantu oleh menteri-menteri negara” dalam ketentuan Pasal 17 Ayat (1) UUD NRI 1945 ?. Sebanyak 72,7 % responden menjawab perlu ditambahkan redaksi Wakil Presiden dan 27,3 % responden menjawab tidak perlu penambahan redaksi Wakil Presiden. Kendati persepsi responden menyatakan perlu penambahan namun kami berpandangan bahwa dalam konteks sistem presidensial maka kedudukan utama melekat pada Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan. Meskipun Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket pasangan yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik kami memandang secara konstitusional tidak diperlukan penambahan redaksi **“Wakil Presiden”** karena secara konstitusional dalam arti dan makna redaksi tidak tertulis kedudukan Wakil Presiden juga dapat dimintai pertimbangan bagi Presiden dalam menentukan pemilihan Menteri-Menteri Negara.

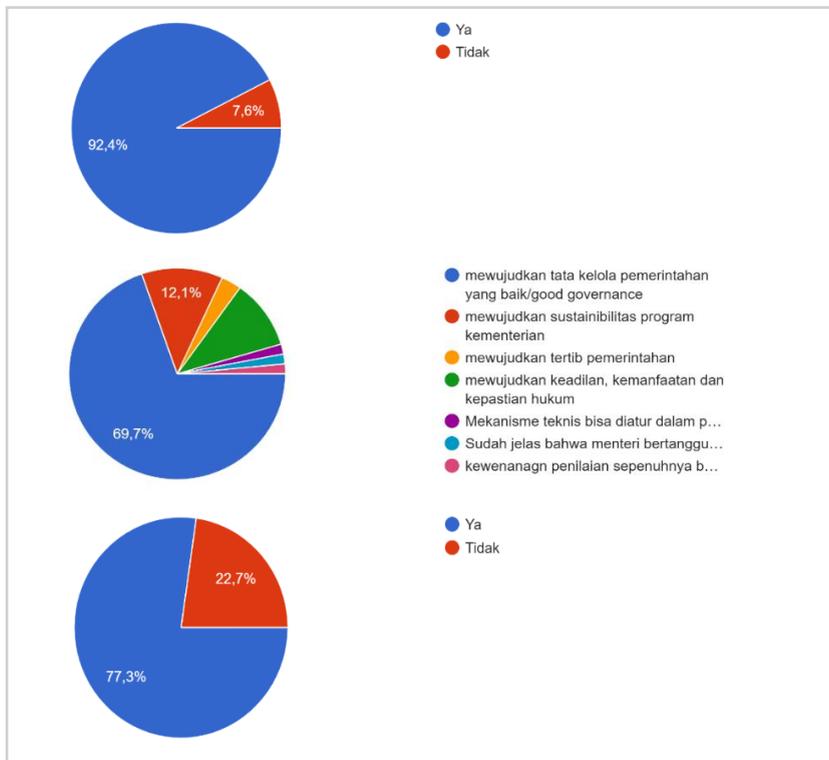
Grafik 4 Persepsi dan Respon Responden terhadap Standar atau Seleksi Menteri oleh Presiden



Berdasarkan grafik diatas diperoleh informasi bahwa Presiden dalam memilih para Menteri negara 83,3% dilaksanakan melalui metode seleksi dan 16,3% menyatakan tidak perlu seleksi. Dari hasil tersebut muncul respon terhadap keinginan warga masyarakat agar Menteri-Menteri dipilih dari latar

belakang profesional 43,9% dan kepakaran/ keahlian 39,4% sisanya dari latar belakang kewibawaan/kenegarawanan 7,6 %. Pada poin ini pada prinsipnya ada keinginan dari warga masyarakat/responden agar seorang Menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk jabatan dalam partai politik. Kesemuanya itu dalam rangka meningkatkan profesionalisme, pelaksanaan urusan kementerian yang lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggung jawab.

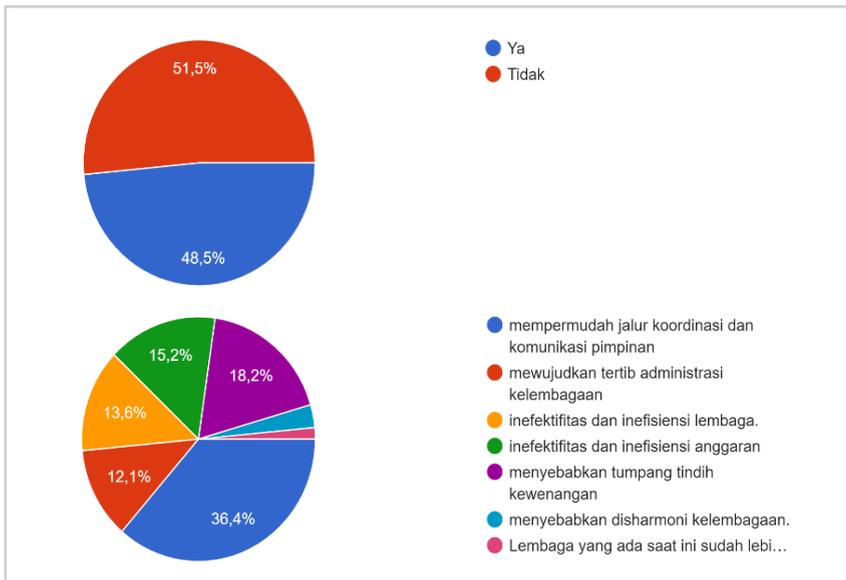
Grafik 5 Persepsi dan Respon Responden terhadap mekanisme Pertanggung Jawaban Menteri Kepada Presiden



Berdasarkan survei persepsi responden terhadap perlunya mekanisme pertanggung jawaban Menteri kepada Presiden sangat diperlukan 92,4% responden menyatakan sepakat dan 7,6 % responden menyatakan tidak sepakat. Alasan terbesar perlunya mekanisme pertanggung jawaban

sebagaimana dimaksud dilatar belakangi oleh persepsi responden yang mayoritas berpandangan pertanggung jawaban dilakukan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik / *good governance* dan sebanyak 12,1% menyatakan pada pilihan agar terdapat keberlanjutan program kementerian / *sustainability* terhadap program kerja Pemerintahan. Dengan adanya mekanisme pertanggung jawaban ini diharapkan semakin memperkuat sistem presidensial sehingga tugas-tugas penyelenggaraan yang dibebankan kepada para Menteri negara dalam menjalankan urusan pemerintahan yang telah ditetapkan termasuk dengan pakta integritas dan Indikator Kinerja Utama/IKU Kementerian Negara dapat diemban dengan penuh tanggung jawab kepada Presiden sebagai pemegang mandat kedaulatan rakyat. Selain daripada itu dari hasil survei teridentifikasi pula bahwa harapan masyarakat agar terdapat kebakuan kementerian agar tidak mudah berganti baik pada awal menjabat ketika *reshuffle* dan ketika akhir masa jabatan 77,3% menyatakan perlunya memerlukan kebakuan agar tidak menimbulkan gejolak dalam pelaksanaan utamanya di Daerah,

Grafik 6 Persepsi dan Respon Responden terhadap Eksistensi Lembaga Negara Non-Struktural Kementerian



Berdasarkan grafik diatas menunjukkan bahwa terhadap kedudukan Lembaga Negara Non Struktural dipandang eksistensinya memang terdapat perdebatan yang sangat sengit 48,5% menyatakan sepakat sedangkan 51,5% menyatakan tidak sepakat terhadap kedudukan lembaga non struktural. Dengan demikian kami memandang bahwa ke depan untuk membangun harmonisasi dan sinkronisasi dalam sistem Presidensial terhadap mekanisme kelembagaan non struktural perlu dilakukan penataannya di bawah koordinasi Kementerian Negara.

4.1.2 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Pemerintahan Daerah

Tuntutan berupa langkah besar yang akan dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) dalam mengamandemen Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang sudah hampir selama 20 tahun bertahan pasca Reformasi menggiring untuk melakukan penelaahan lebih lanjut substansi dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dengan kebutuhan Republik Indonesia agar terus dapat mengikuti perkembangan hukum kenegaraan politik dan kebutuhan pemerintah dan masyarakat agar tetap sejalan dengan cita-cita Republik Indonesia. Oleh sebab itu evaluasi terhadap substansi dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 ini harus dilakukan secara komprehensif dengan terlebih dahulu menentukan berbagai isu strategis yang perlu untuk dikaji lebih dalam. Tentunya kajian tersebut tidak akan lepas dari kajian yang bersifat filosofis, yuridis maupun sosio politik. Berbagai isu strategis yang telah disusun dalam rangka amandemen ke V Undang-Undang Dasar 1945 termasuk diantara salah satunya adalah perihal mengenai Pemerintah Daerah dalam substansi Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Pengkajian terkait pemerintah daerah tidak dapat terlepas dari demokrasi. Dikaji dari sudut pandang teoritis, Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani "*demos*" berarti rakyat, dan "*kratos*"

yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas. Demokrasi merupakan asa dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan reformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.

Teori demokrasi yang dikemukakan oleh **Carol C. Gould** dalam bukunya yang berjudul *Demokrasi* menyatakan bahwa demokrasi sebagai pelindung orang dari kesewenang-wenangan kekuasaan pemerintah, dan mendudukan pemerintah sebagai pelindung kebebasan seluruh rakyat dari ancaman dan gangguan. Model demokrasi ini menginginkan kesamaan universal bagi seluruh rakyat dan kesamaan hak bagi seluruh rakyat itu di dalam proses politik. Pandangan ini ditandai oleh "satu orang satu suara" (*one man one vote*), teori tersebut disebut dengan teori demokrasi individualisme.

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara. dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem masyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Karena itu di perlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.

Demokrasi terdapat dua kelompok aliran yang paling penting yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi tetapi hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme, perbedaan kedua aliran yang sangat fundamental ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya suatu negara hukum (*Rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya

demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsataat*) dan yang bersifat totaliter. kemudian demokrasi juga dapat dikaji menurut penyelenggaraannya, ada yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang dilaksanakan secara tidak langsung (*indirect democracy*). Teori demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung (*direct democracy*) dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people and for the people*).

Demokrasi secara langsung dalam perkembangan kemudian maka sulit untuk dipraktikkan karena wilayah negara terbentuk semakin luas dengan jumlah penduduk yang begitu besar dan urusan-urusan pemerintah semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua orang berperan sebagai penyelenggara negara. Oleh sebab itu lahirnya sistem perwakilan (*indirect democracy*) atau (*representative democracy*), dimana rakyat tidak lagi secara langsung terlibat dalam pemerintahan melainkan oleh wakil-wakil yang merupakan kehendak rakyat. Demokrasi dikatakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik yang diselenggarakan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan bertanggung jawabkan kepada mereka melalui suatu pemilihan yang bebas.

Demokrasi pun tak lepas dari adanya sistem pemilihan umum yang menjadi tonggak dari nilai demokrasi dengan melibatkan peranan dari rakyat secara langsung dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) langsung pada era reformasi mengindikasikan adanya peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini memberikan ruang partisipasi yang luas untuk memilih dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat daerah. Selain itu, pemilihan kepala daerah ditujukan untuk mendukung otonomi daerah, karena pemimpin yang pilih secara langsung oleh masyarakat akan lebih paham akan kondisi yang ada di daerahnya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di dalam pasal 1 ayat 1 menjelaskan yang dimaksud dengan pemilihan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta Walikota dan wakil Walikota yang selanjutnya disebut dengan pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Dalam studi kelayakan bab mengenai Pemerintah Daerah dalam isu Amandemen UUD NRI Tahun 1945, pun akan dikaji lebih mendalam secara memperdalam kajian original intent, kajian filosofis, kajian yuridis dan sosio politik. **Pertama**, dalam menjabarkan **aspek *original intent***, dapat di tabulasi dalam tabel berikut:

Tabel 4 Perbandingan Ketentuan Bab tentang Pemerintahan Daerah di dalam UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen

UUD Tahun 1945 (Sebelum Amandemen)	UUD NRI Tahun 1945 (Sesudah Amandemen)
<p>BAB VI PEMERINTAH DAERAH Pasal 18 Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahnya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam pemerintah negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa</p> <p>ANALISIS: Sebelum Amandemen: Pembagian daerah-daerah di</p>	<p>BAB VI PEMERINTAH DAERAH Pasal 18</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang. 2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. 3. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-

<p style="text-align: center;">UUD Tahun 1945 (Sebelum Amandemen)</p>	<p style="text-align: center;">UUD NRI Tahun 1945 (Sesudah Amandemen)</p>
<p>Indonesia, baik besar ataupun kecilnya tidak hanya didasarkan pada undang-undang yang berlaku di Indonesia tetapi juga harus berdasarkan asas permusyawaratan yang berlaku pada sistem pemerintahan yang ada. Selain itu hak-hak untuk membentuk daerah-daerah istimewa di Indonesia, seperti Yogyakarta juga harus dipertimbangkan.</p>	<p>anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis 5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. 6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. 7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang. <p>ANALISIS: Pasal 18 Ayat (1) Sesudah Amandemen: Ayat ini mempertegas struktur provinsi. Provinsi terdiri dari kabupaten dan kota serta kesemuanya diatur dalam perundangan yang berlaku.</p> <p>Pasal 18 ayat (2) Sesudah Amandemen: Pemerintah daerah provinsi, kabupaten maupun kota memiliki hak untuk mengurus daerahnya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.</p> <p>Pasal 18 ayat (3) Sesudah Amandemen: Di setiap pemerintahan daerah provinsi, kabupaten maupun kota memiliki DPRD di tiap tingkatannya, tetapi para anggotanya harus dipilih melalui pemilihan umum</p> <p>Pasal 18 ayat (4) Sesudah Amandemen: Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dipilih berdasarkan pemilihan umum yang diselenggarakan di provinsi, kabupaten ataupun kota secara demokratis</p>

<p style="text-align: center;">UUD Tahun 1945 (Sebelum Amandemen)</p>	<p style="text-align: center;">UUD NRI Tahun 1945 (Sesudah Amandemen)</p>
	<p>sehingga peran serta masyarakat sangat menentukan dalam pemilukada ini, selain Pemilihan Presiden.</p> <p>Pasal 18 ayat (5) Sesudah Amandemen: Pemda dapat menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, semisal tambang yang berfungsi demi kemaslahatan penduduk di situ namun masih dalam pengawasan pemerintah pusat dan juga pajak daerah. Namun, urusan pusat bukanlah perhatian dari Pemda.</p> <p>Pasal 18 ayat (6) Sesudah Amandemen: Pemda bisa membuat peraturan daerahnya sendiri demi kepentingan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan lainnya juga termasuk hak otonomi daerah. Semuanya berfungsi untuk memajukan kesejahteraan penduduk di dalamnya</p> <p>Pasal 18 ayat (7) Sesudah Amandemen: Penyelenggaraan pemerintah daerah untuk lebih lanjut diatur dalam undang-undang, termasuk susunan dan tata cara penyelenggaraannya</p>
	<p><i>Pasal 18A</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. 2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. <p>ANALISIS: Pasal 18A ayat (1)</p>

UUD Tahun 1945 (Sebelum Amandemen)	UUD NRI Tahun 1945 (Sesudah Amandemen)
	<p>Sesudah Amandemen: Mengatur hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (Pemprov, Pemkab, Pemkot) yang sesuai dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki oleh tiap daerah di Indonesia. Dengan demikian, tidak akan terjadi kebebasan yang tidak bertanggungjawab di Pemda karena kesalahan pemahaman otonomi daerah dan tidak adanya pemantauan dan kendali dari Pemerintah Pusat</p> <p>Pasal 18A ayat (2)</p> <p>Sesudah Amandemen: Mengatur masalah pemanfaatan sumber daya alam antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat demi kepentingan bersama, meskipun pemda diberikan hak otonomi untuk mengelola sumber daya yang terkandung di daerahnya masing-masing. Sumber Daya alam yang ada di Indonesia sendiri dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat bersama, bukan hanya miliki suatu daerah tertentu secara penuh</p>
	<p><i>Pasal 18B</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. 2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang <p>ANALISIS: Pasal 18B ayat (1)</p> <p>Sesudah Amandemen: Satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus ataupun istimewa akan diakui oleh Pemerintah Pusat, seperti Satpol PP dan Kepolisian Pamong</p>

UUD Tahun 1945 (Sebelum Amandemen)	UUD NRI Tahun 1945 (Sesudah Amandemen)
	Praja. Namun, semuanya juga harus diatur dengan Undang-Undang yang berlaku Pasal 18B ayat (2) Sesudah Amandemen: Adat istiadat yang berkembang di Indonesia, seperti kesatuan masyarakat adat suku Bali, Kekeratonan Surakarta/Ngayogyakarta, dll secara resmi mendapat pengakuan dari Negara, tetapi harus berdasarkan prinsip yang berlaku di NKRI ini, dan yang terutama mengutamakan asas Ketuhanan

Berdasarkan analisa diatas maka, Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda nasional. Melalui penerapan Bab tentang Pemerintahan Daerah diharapkan lebih mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat di Daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi di daerah. Semua ketentuan itu dirumuskan tetap, dalam kerangka menjamin dan memperkuat NKRI, sehingga dirumuskan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 25A mengenai wilayah negara, yang menjadi wadah dan batas bagi pelaksanaan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Kedua, aspek filosofis dalam mengkaji aspek filosofis bidang pemerintahan daerah tentu tidak akan terlepas dari cita dan ide bernegara yang tercetus dalam penyusunan konstitusi dalam rangka pembentukan negara Indonesia. Bentuk Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan pun diamanatkan dalam konstitusi sebagai bentuk suatu figur kenegaraan

dengan mengusung konsep pengakuan terhadap pemerintahan daerah dalam susunan negara kesatuan yang tertuang dalam Pasal 18 UUD Tahun 1945. Hadirnya konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan untuk mengakomodir kepentingan rakyat dalam menyelenggarakan suatu bentuk pemerintahan yang demokratis. Namun adanya pengakuan tersebut tidak berarti membawa makna perpecahan dan pemberian kekuasaan secara sewenang-wenang, namun lebih pada konsep desentralisasi yang masih menghendaki adanya fungsi kontrol dari pusat dan hubungan yang harmonis agar tercipta harmonisasi antara pusat dan daerah. Segala konsepsi kenegaraan tersebut tentu tidak akan lepas dari hakikat dan nilai-nilai luhur dari Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa agar penyelenggaraan sistem kenegaraan akan tetap sejalan dan sesuai dengan jati diri dan karakter bangsa Indonesia yang berbudaya, beragam bersatu, berbhineka tunggal ika serta bermusyawarah dan berkeadilan.

Pancasila sebagai paradigma karakter bangsa dapat dilihat dari dua sudut, secara historis dan kultural. Pertama, secara historis, Pancasila merupakan suatu pandangan hidup bangsa yang nilai-nilainya sudah ada sebelum secara yuridis bangsa Indonesia membentuk negara. Kedua, secara kultural bahwa dasar-dasar pemikiran dan nilai-nilai Pancasila berakar pada nilai-nilai kebudayaan dan nilai-nilai religius yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sebelum mendirikan negara. Nilai-nilai tersebut harus diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁹³

Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan daerah demi menjamin kesejahteraan dan keberlangsungan hidup masyarakat didaerah dengan mempertimbangkan berbagai potensi lokal yang dimiliki oleh daerah, sangat terkait dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana telah tertuang dalam nilai-nilai sila kesatu Pancasila. Pada hakikatnya nilai ketuhanan menghendaki adanya pengakuan terhadap Tuhan dan penghormatan dan jaminan kebebasan memeluk agama dan kepercayaan

⁹³Abdul Sakban, *Implementasi Nilai Pancasila Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, jurnal, disampaikan pada seminar Nasional Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila di Era Reformasi. Makalah tidak dipublikasikan

masing-masing warga negara tanpa adanya paksaan untuk memeluk suatu agama tertentu. Sila ini juga menjiwai adanya kekuatan berupa kekayaan dan sumber daya alam di bumi seperti air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yang berasal dari Tuhan dan merupakan karunia Tuhan yang harus dijaga, dilestarikan dan dapat menjamin kebutuhan warga negara secara luas. Adanya sistem otonomi daerah tentu akan memberikan kemudahan bagi pusat untuk mendelegasikan ataupun menyerahkan kewenangan atas pengelolaan sumber daya alam di daerah yang merupakan karunia Tuhan tersebut kepada daerah agar lebih dapat menjamin kebutuhan rakyat di daerah.

Demikian pula dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dan otonomi daerah ini juga sangat terkait dengan pengamalan nilai-nilai dari sila kelima Pancasila yang menjamin adanya kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama yang menyangkut masalah hak terhadap pemanfaatan kekayaan alam untuk pembangunan di daerah. Karena pada dasarnya nilai dalam sila kelima ini akan menempatkan manusia sesuai dengan hakikatnya sebagai makhluk Tuhan karena manusia mempunyai sifat universal, menjunjung tinggi kemerdekaan sebagai hak segala bangsa dan mewujudkan keadilan dan peradaban yang tidak lemah. Hal ini berarti yang dituju masyarakat Indonesia adalah keadilan dan peradaban yang tidak pasif yaitu perlu pelurusan dan penegakan hukum yang kuat jika terjadi penyimpangan-penyimpangan karena keadilan harus direalisasikan dalam kehidupan bermasyarakat.

Ketiga aspek yuridis, Perjalanan era reformasi NKRI pasca orde baru telah melahirkan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang membawa konsep menuju Negara Kesatuan yang demokratis. Negara kesatuan merupakan landasan batas terhadap pengertian otonom. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonom. Disinilah kemungkinan

terjadi gesekan berupa tarik ulur kepentingan maupun tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah atas amanat konstitusi, dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dikawal oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah yang konsekuen, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini dikenal tiga asas utama sebagai fondasi awal penyelenggaraan otonomi daerah. Asas yang dianut dalam penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- a. Asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan, oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Tugas pembantuan, adalah penugasan pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah dari pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Suatu Daerah akan dipimpin oleh Kepala Daerah. Menurut Pasal 1 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, kepala daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala Daerah untuk wilayah provinsi adalah Gubernur, untuk wilayah kabupaten adalah Bupati, dan untuk wilayah kota adalah Walikota. Pasal 65 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa tugas kepala daerah adalah :

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat
- c. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah (Perda) tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah memiliki wewenang untuk :

- a. mengajukan rancangan Perda
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- c. menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan keputusan kepala daerah
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai pembatasan masa jabatan kepala daerah. Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa masa jabatan kepala adalah selama lima tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah dibahas lebih lanjut dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang merupakan salah satu dasar hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia. Undang-Undang ini telah mengalami perubahan, seperti pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 menyebutkan bahwa syarat menjadi kepala daerah adalah sebagai berikut :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat
- d. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota
- e. Mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim

- f. Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
- h. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
- l. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi
- m. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota
- n. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sama
- o. Berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon
- p. Tidak berstatus sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota
- q. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan

- r. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan
- s. Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

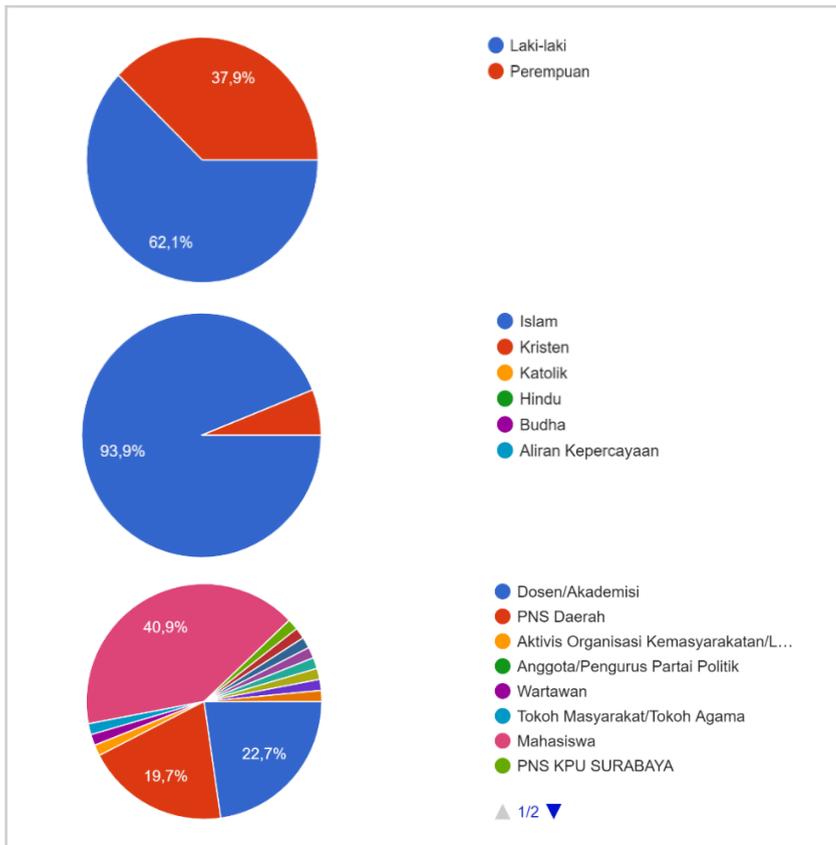
Dalam poin nomor 13 dan 14, terdapat persyaratan pembatasan pencalonan kepala daerah. Pembatasan yang dilakukan pada poin nomor 13 adalah pembatasan periode pencalonan, sehingga calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh mencalonkan diri kembali apabila sudah menjabat selama dua. Poin 14 mengatakan bahwa calon wakil kepala daerah tidak boleh mencalonkan diri kembali apabila sebelumnya pernah menjabat sebagai kepala daerah.

Dalam syarat calon kepala dan wakil kepala daerah, terdapat hal yang belum diatur sebagai pembatasan calon kepala daerah. Undang-Undang tidak mengatur apabila calon kepala daerah pernah menjabat sebagai kepala daerah tertentu, maka tidak boleh kembali mencalonkan diri sebagai kepala daerah di daerah yang sama. Misalnya, seseorang telah menjabat sebagai gubernur Provinsi A selama 2 periode. Namun, orang tersebut selanjutnya mencalonkan diri sebagai bupati di Kabupaten B yang merupakan wilayah dari Provinsi A. Persyaratan ini perlu untuk dilakukan demi terciptanya iklim yang demokratis dalam pemilihan umum di Indonesia.

Keempat, Aspek Sosio Politik, dalam mengkaji aspek dari sudut pandang sosio politik ini lebih menekankan pada keterlibatan responden dalam memberikan penilaian berupa persepsi dan respon dalam rencana amandemen UUD NRI Tahun 1945 menyoal mengenai Bab 18 tentang Pemerintah Daerah dengan lebih memfokuskan kajian terhadap masa jabatan para pemimpin di daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan/atau Walikota. Berikut

data yang berhasil tim peneliti himpun berdasarkan hasil survei terhadap isu terkait.

Grafik 7 Profil Responden Survei Evaluasi dan Implementasi UUD NRI Tahun 1945

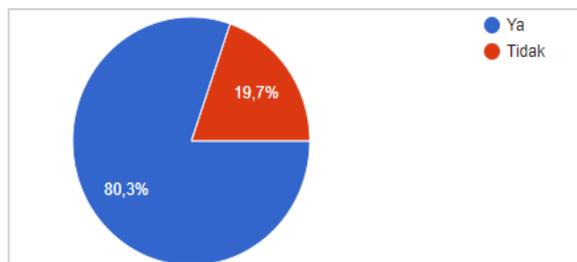


Dalam memetakan aspek *sosio politis* dalam rumpun penelitian ini, kami tim peneliti telah menghimpun data berupa pertanyaan atau kuesioner terhadap total 66 responden dengan metode purposive sampling yaitu pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Dalam metode ini sampel ditetapkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dan kriteria tertentu yang harus dipenuhi setiap responden yang memahami pokok isu permasalahan terkait. Berdasarkan survei yang telah dilaksanakan

diantaranya terdapat 62,1 % responden yang berjenis kelamin laki-laki dan 37,9% responden berjenis kelamin perempuan. Berdasarkan data responden, dalam hal agama hampir seluruh responden beragama Islam dengan jumlah 93,9%, sedangkan sisanya penganut agama Kristen.

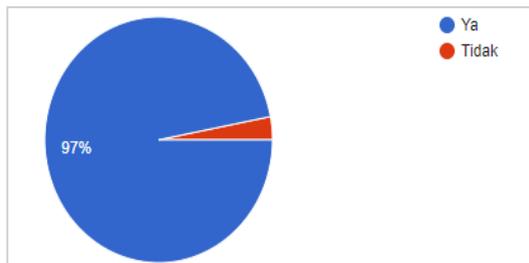
Dalam kolom pekerjaan dan profesi, sebanyak 40,9% responden kami adalah mahasiswa baik dalam strata program doktor, program magister maupun program sarjana yang memiliki keilmuan di bidang hukum khususnya hukum tata negara dan hukum administrasi, selain itu juga lintas keilmuan yang masih terkait erat dengan isu politik terkait yaitu ilmu politik, ilmu pemerintahan dan pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Dari data profesi responden juga menunjukkan sebanyak 22,7% berasal dari unsur akademisi dengan kualifikasi dosen bidang hukum tata negara, hukum administrasi, ilmu politik, ilmu pemerintahan dan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Selanjutnya sebanyak 19,7% responden berasal dari unsur aparatur sipil negeri di lingkungan Pemerintahan Daerah meliputi Bagian Hukum, Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah / DPRD, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) pada tingkat Kota dan Kabupaten se-Jawa Timur. Sedangkan responden lain-lain berasal dari aktivis organisasi kemasyarakatan, anggota/pengurus partai politik, wartawan, tokoh masyarakat/tokoh agama dan PNS KPU Surabaya.

Grafik 8 Persepsi Responden tentang Pemilihan Kepala Daerah



Pertanyaan ini menggiring opini responden untuk mengetahui seberapa yakin responden akan sistem Pemilihan Kepala Daerah yang selama ini telah dilaksanakan sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagian besar responden yaitu sejumlah 80,3% responden menyetujui bahwa Pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis sebagaimana yang telah berlaku saat ini sudah tepat dan memberikan gambaran yang ideal tentang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Pemilihan Kepala Daerah secara demokratis ini sebagaimana amanat dari Pasal 18 Ayat 4 UUD NRI 1945 bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dipilih berdasarkan pemilihan umum yang diselenggarakan Provinsi, Kabupaten ataupun Kota secara demokratis sehingga peran serta masyarakat sangat menentukan dalam pemilukada ini. Disisi lain sebanyak 19,7% dari keseluruhan responden menilai bahwa pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis ini tidak menggambarkan kondisi ideal tentang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.

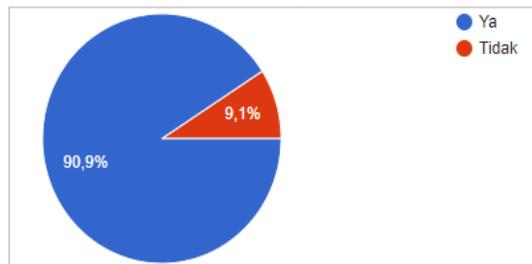
Grafik 9 Persepsi Responden Tentang Perlunya Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah



Pembatasan terkait Masa Jabatan Kepala Daerah yang menjadi salah satu usulan krusial yang akan disampaikan dalam rencana Amandemen UUD NRI 1945. Dalam memetakan sebuah sosio-politik terkait isu tersebut, pertanyaan dalam kuesioner untuk mengetahui seberapa penting isu ini dinaikkan dalam Amandemen UUD NRI Tahun 1945 kepada responden, dapat menjadi pertimbangan atas gagasan tersebut. Tergambar bahwa mayoritas

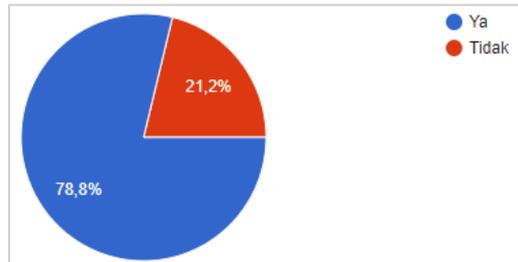
responden yaitu sebanyak 97% responden menanggapi bahwa pembatasan terhadap masa jabatan Kepala Daerah dipandang perlu dan menyetujui adanya pembatasan masa jabatan Kepala Daerah. Sisanya yang hanya sebesar 3% dari keseluruhan responden saja yang menjawab dan berpendapat bahwa aturan terkait pembatasan masa jabatan Kepala Daerah.

Grafik 10 Persepsi Responden Tentang Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah



Berdasarkan pertanyaan sebelumnya dari kuesioner yang dijawab oleh responden terkait dengan urgensi pengaturan mengenai pemberian masa Jabatan Kepala Daerah di Rencana Amandemen UUD NRI 1945, terkait dengan pemberian masa Jabatan Kepala Daerah yang hanya dapat dipilih lagi sekali setelah masa jabatannya berakhir. Ini berarti Kepala Daerah hanya diperbolehkan menjabat maksimal 2(dua) periodisasi masa jabatan selanjutnya masa jabatan Presiden yang telah diatur terlebih dahulu di UUD NRI 1945. Terkait dengan hal ini, sebanyak 9,1% responden menyetujui bahwa pengaturan mengenai pembatasan masa periodisasi Kepala Daerah dinilai ideal dalam masa 2 (dua) kali masa jabatan. Hal ini perlu dituangkan dalam Rencana Amandemen UUD NRI 1945 agar memberikan payung hukum bagi masa jabatan pemimpin daerah. Sedangkan minoritas responden yakni 9,1% memberikan pendapat bahwa pengaturan masa jabatan maksimal 2(dua) periode bagi Kepala Daerah tidak memberikan jaminan bahwa pembatasan tersebut akan memberikan situasi politik yang ideal dalam kaitannya dengan pembatasan masa Jabatan Kepala Daerah.

Grafik 11 Persepsi Responden tentang Masa Jabatan Kepala Daerah dalam Kaitannya dengan Demokrasi Nasional



Penggalian persepsi dan pendapat responden terhadap isu pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah ini diakhiri dengan penggalian pendapat responden apakah pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah selama 2(dua) periode ini dapat memberikan jaminan demokratisasi bagi masa depan kepemimpinan Nasional di daerah. Berdasarkan data yang dihimpun, bahwa sebagian besar jawaban yakni 78,8% responden menyetujui bahwa adanya pengaturan pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah ini akan memberikan angin segar berupa jaminan demokratisasi bagi kepemimpinan Nasional di Daerah bagi masa depan NRI. Namun sisanya, sebanyak 21,2% responden berpendapat bahwa adanya pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah sebanyak 2(dua) periode tidak berarti menggambarkan adanya jaminan demokratisasi kepemimpinan nasional di daerah bagi masa depan bangsa.

4.1.3 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Dewan Perwakilan Rakyat

Beranjak dari ulasan pada bab sebelumnya terkait dengan kekuasaan eksekutif maka, pada bagian ini tim akan melakukan telaah dan/atau analisa dilakukan terhadap kekuasaan Legislatif. Sebagaimana kita pahami bahwa konsep perwakilan (*representation*) adalah konsep seseorang atau suatu kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara

dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.⁹⁴ Jika melihat dari pengertian yang tertuang dalam KBBI bahwa perwakilan merupakan dewan yang mewakili. Sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan sebagai negara yang demokrasi, adanya lembaga perwakilan ialah hak mutlak yang harus dimiliki negara tersebut. Keberadaan lembaga perwakilan ini merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Melalui lembaga perwakilan maka aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat, secara esensial itulah merupakan tugas dari adanya lembaga perwakilan rakyat yakni sebagai kepanjangan tangan atau kepanjangan lidah dari rakyat itu sendiri.

Sehubungan dengan pandangan di atas maka, eksistensi lembaga perwakilan sebagai salah satu unsur yang terpenting dalam penyelenggaraan negara juga diperlukan pengawasan terhadap semua kegiatan dalam kaitan untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. **Paul Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa** menjelaskan tentang definisi lembaga perwakilan rakyat (*representative assembly*) sebagai berikut:⁹⁵

It is primarily charged with a law-making function, which we may define as the process of preparing, debating, passing, and implementing legislation. Its members consider and debate bills, which are proposals for legislative action. The discussion among legislators among bills are decided including during legislative debate, which takes place on the floor of the legislation. It is known by the a host of different destinations, including Congress in the United States, the Parliament in the Great Britain, the Knesset in Israel, the Diet in Japan, the Dail in Ireland, the Vouli in Greece, the National Assembly in Portugal, and so on.

⁹⁴ Yuriska, 2010, "Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum, Volume 2, Nomor 2, Agustus 2010, hlm. 51.

⁹⁵ Fatmawati, 2014. *Hukum Tata Negara*. Universitas Terbuka. Tangerang Selatan, hlm 7
Makalah tidak dipublikasikan

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Prinsip panutan pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya akan sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan negara secara keseluruhan, terutama dalam hubungannya dengan penerapan prinsip '*check and balances*' antara lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk fungsi kekuasaan kehakiman dengan keberadaan lembaga tertinggi negara dan bahkan format serta prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan.

Secara sederhana dikatakan bahwa, kedaulatan atau kekuasaan itu berarti "kekuasaan penuh", dan kedaulatan di tangan rakyat berarti kekuasaan sepenuhnya berada pada rakyat. Sejalan dengan teori *JJ Rousseau* bahwa kedaulatan rakyat, maka kedaulatan rakyat tidak dilakukan langsung oleh rakyatnya, tetapi tetap ada sebuah wadah untuk menampung rakyat-rakyat yang menjadi wakil dari aspirasi masyarakat yaitu dengan dibentuknya sebuah lembaga perwakilan. Jadi sebenarnya pemegang seluruh kekuasaan tidak serta merta seluruh rakyat, namun pemegang kekuasaan tersebut diserahkan kepada suatu lembaga perwakilan. Lembaga tersebut diisi oleh rakyat negara yang menjalankan pemerintahan negara tersebut.

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan/penunjukan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilnya.

Terbentuknya lembaga perwakilan juga karena adanya dua teori klasik tentang hakikat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan.⁹⁶

- a. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil;
- b. Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat;
- c. Dalam teori organ, pencetus teori ini adalah **Van Gierke** dari Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya secara eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, semuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung sama lain. Setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-undang Dasar;⁶⁶
- d. Dalam teori sosiologi Dieker, menyatakan bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih; dan
- e. Dalam teori hukum obyektif dari Duguit, menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama

⁹⁶ Dahlan Thaib, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Kedua, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Liberty, hlm. 2.

rakyat sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakilnya dan parlemen pasti akan menjalankan tugasnya.

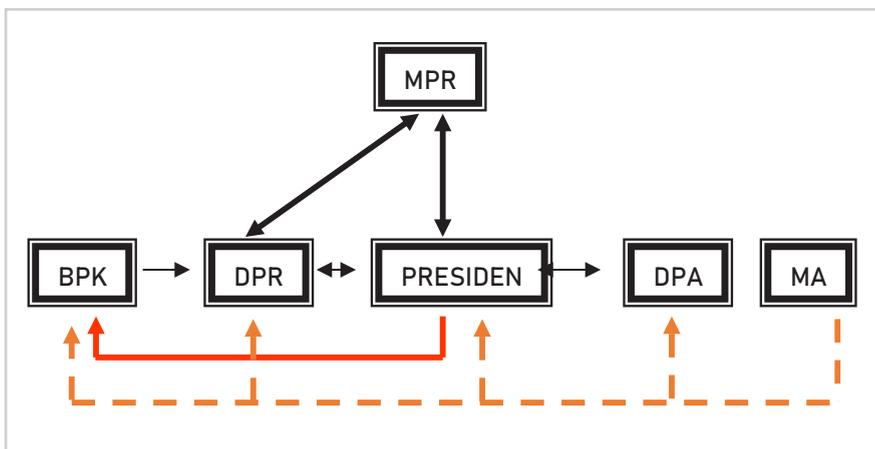
Beranjak pada pandangan teoritis diatas maka, dalam konteks ke Indonesiaan praktik implementasi teori perwakilan di laksanakan melalui pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat atau disingkat DPR. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sangat kuat, ini ditegaskan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum dalam Pasal 7C yang menyebutkan “Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat” Hal ini sesuai dengan prinsip presidensial sebagai sistem pemerintahan Indonesia yang dipertahankan dan lebih disempurnakan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Kedudukan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama dan kuat serta masing-masing tidak bisa saling menjatuhkan. DPR merupakan perwakilan politik (*political representation*) yang anggotanya dipilih melalui pemilu, DPR adalah organ pemerintahan yang bersifat sekunder sedangkan rakyat bersifat primer, sehingga melalui DPR kedaulatan rakyat bisa tercapai sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dalam konstitusi adalah merupakan hasil pemilihan umum yang memiliki tiga pilar fungsi. Secara eksplisit tercantum di dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD yang selanjutnya disebut dengan UU MD3. Ketiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam

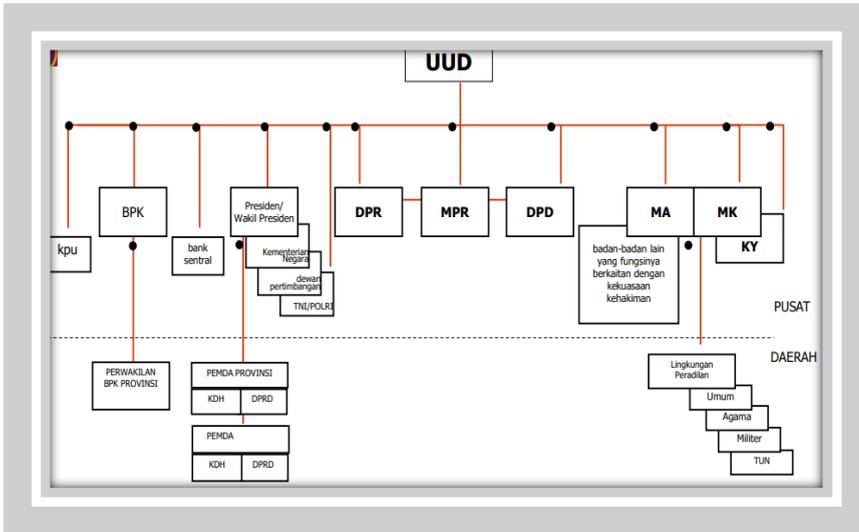
Undang-undang adalah Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan. Kedudukan DPR RI sangatlah dibutuhkan di dalam paradigma pemerintahan Indonesia. Selain daripada itu alasan filosofis, historis, yuridis, sosiologis, politis, dan teoritis juga mendukung dilakukannya perubahan terhadap konstitusi. Selain itu adanya dukungan luas dari berbagai lapisan masyarakat turut menjadi faktor pendukung adanya amandemen terhadap UUD 1945. Kendati demikian terhadap pasca Perubahan UUD 1945 bukannya tanpa masalah. Karena ada sejumlah kelemahan sistematika dan substansi UUD pasca perubahan seperti inkonsisten, kerancuan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan yang dianggap tidak memiliki kejelasan sehingga implikasi terhadap perubahan Undang-Undang Dasar sendiri pada akhirnya tidak dengan sendirinya menumbuhkan budaya taat berkonstitusi.

Beranjak dari penjelasan diatas maka, diperlukan suatu pendalaman mengenai konsepsi DPR RI selama ini, yang dapat dilihat dari konteks filosofis yuridis sosiologis selama ini. Dengan adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945 bahwa adanya perubahan kedudukan lembaga negara di Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada bagan di bawah ini:

Skema 7 Kedudukan Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Sebelum Amandemen UUD Tahun 1945

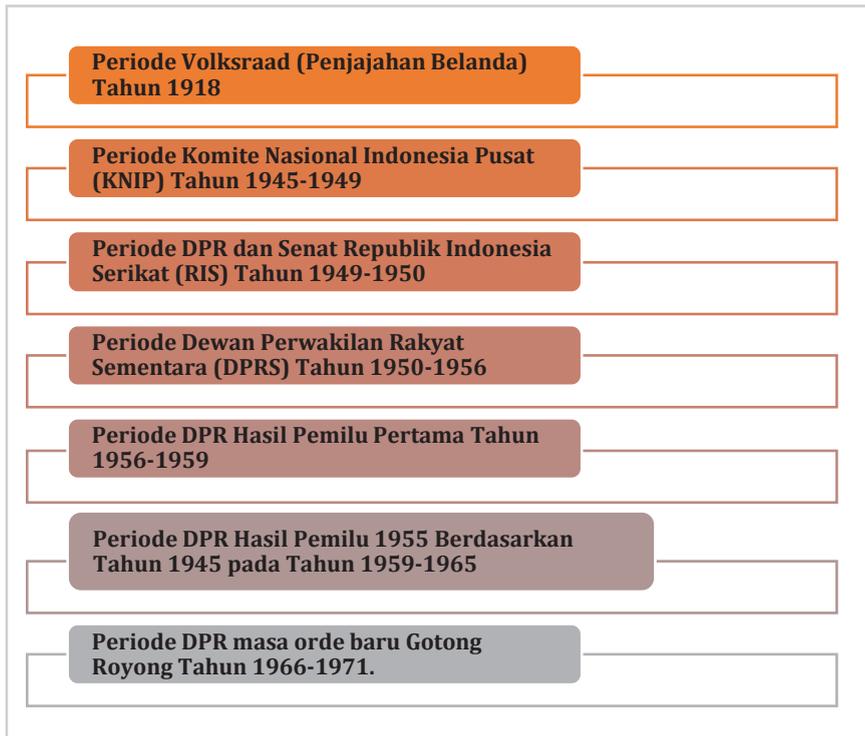


Skema 8 Kedudukan Lembaga Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD NRI Tahun 1945



Berdasarkan skema diatas dapat diketahui bahwa kedudukan DPR memiliki kedudukan yang sama dalam ranah ketatanegaraan di Indonesia. DPR merupakan representasi dari suara rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana yang telah diatur di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Keberadaan DPR memang secara teori merupakan bentuk representasi dari teori perwakilan rakyat. Keberadaan DPR juga mengalami pasang surut keberadaannya dan memiliki sejarah yang panjang berikut sejarah perkembangan DPR RI semenjak penjajahan belanda hingga mulai terbentuknya lembaga legislatif DPR RI. Sejarah DPR RI sebelum orde baru dapat dibagi ke dalam 7 (tujuh) Periode. Hal ini dapat dilihat dari bagan skema di bawah ini:

Skema 9 Periode Sejarah Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI)



Periode *Volksraad* (Penjajahan Belanda) Tahun 1918 merupakan cikal bakal dari Lembaga Rakyat, pada pasal 53 bagian kedua *Indische Staatsregeling wet op de Staatsinrichting van Nederlandsh-Indie (Indische Staatsrgeling)* yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916, serta diumumkan dalam *Staatsbalat Hindia* No.114 Tahun 1916 dan berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917 memuat hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif yaitu *Volksrad* (dewan rakyat), tetapi *Volksrad* tidak mempunyai hak yang sama dengan parlemen, karena *Volksraad* tidak mempunyai hak angket dan hak menentukan anggaran belanja Negara, bagi kaum nasionalis moderat

seperti M.H.Tamrin menggunakan *Volksraad* untuk mencapai cita-cita Indonesia Merdeka melalui jalan parlemen.⁹⁷

Periode yang kedua yakni periode Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) Tahun 1945-1949 Pada periode ini semua lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum terbentuk sehingga posisi legislatif mengacu pada Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 mengatakan sebelum MPR, DPR, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dan dengan bantuan sebuah komite, dan terciptalah Komite Nasional Indonesia Pusat. Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia karena Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia maka dibentuk KNIP sebagai lembaga peralihan.

Periode DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949-1950, dikarenakan diterimanya hasil KMB (konferensi Meja Bundar) maka diubah bentuk susunan Negara dari Republik menjadi RIS, sebagaimana yang dituangkan dalam konstitusi RIS Pasal 1 yang menyatakan bahwa Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah Bersama- sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. DPR sendiri dalam periode ini merupakan lembaga perwakilan yang mewakili 7 (tujuh) negara bagian dan 9 (sembilan) daerah otonom. DPR dalam periode ini mempunyai wewenang mengontrol pemerintah, dengan catatan Presiden tidak dapat diganggu gugat sementara para Menteri bertanggungjawab kepada DPR atas seluruh kebijakan pemerintah.

Periode Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) Tahun 1950-1956. Dalam DPR mempunyai sifat yang lebih luas dalam menjalankan tugasnya dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa:

"Ketua dan Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat begitu pula Menteri-menteri tidak dapat dituntut di muka

⁹⁷ Markus Gunawan, 2008, *Buku Pintar Calon Anggota & Anggota Legislatif (DPR, DPRD, & DPD)*, Jakarta, Transmedia Pustaka, hlm.68-69.

pengadilan karena yang dikatakannya dalam rapat atau yang dikemukakan dengan surat kepada Majelis itu, kecuali jika mereka dengan itu mengumumkan apa yang dikatakan atau yang dikemukakan dalam rapat tertutup dengan syarat supaya dirahasiakan”.

Dengan ini mencerminkan bahwa DPR sudah memiliki hak imunitas dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Lebih lanjut pada periode DPR Hasil Pemilu Pertama Tahun 1956-1959, DPR periode ini adalah hasil pemilu 1955 dengan jumlah anggota yang dipilih sebanyak 272 orang. Pemilu 1955 juga memilih 542 orang anggota konstituante. Hubungan antara DPR periode ini dengan DPRS adalah Tugas dan wewenang DPR hasil pemilu 1955 sama dengan DPRS secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah UUDS.⁹⁸

Periode DPR Hasil Pemilu 1955 Berdasarkan Tahun 1945 pada Tahun 1959-1965, Presiden Sukarno membubarkan Konstituante dan menyatakan kembali ke UUD 1945. Dengan berlakunya UUD 1945, maka keterwakilan yang dimiliki DPR menjadi terbatas. DPR bekerja dalam satu rangka yang lebih sempit, dalam arti hak-haknya kurang luas dalam UUD 1945 jika dibandingkan dengan UUD RIS 1945 dan UUD 1950.⁹⁹

Periode DPR masa orde baru Gotong Royong Tahun 1966-1971. DPR masa orde baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari Orde Lama ke Orde Baru. Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-Gotong Royong 1966-1971 yang bertanggung jawab dan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas utama sebagai berikut:

- a. bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan Pasal 23 ayat 1 UUD 1945 beserta penjelasannya.
- b. bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan Pasal 5 ayat 1, Pasal 20, Pasal 21 Ayat 1 dan Pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya.

⁹⁸ Merina Nurmiati, 2017, *Dewan Perwakilan Rakyat Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, JOM Fakultas Hukum, Vol.4 No.2, 2017. hlm. 5-6.

⁹⁹ Miriam Budiarto, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Dian Rakyat, hlm. 336.

- c. melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 atas penjelasannya, khususnya penjelasan Bab 7 mengenai Dewan Perwakilan Rakyat.¹¹

Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa transformasi memiliki banyak permasalahan sehingga dibutuhkan berkali-kali, dikarenakan pemilu, regenerasi, dan lainnya, ini pun berpengaruh pada kinerja serta peraturan-peraturan yang dibuat. DPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai salah satu lembaga negara yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum yang melaksanakan sistem demokrasi. DPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kedudukan dan perannya sangat penting dalam negara demokrasi, DPR RI merupakan salah satu manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga ini membuat hukum dan kebijaksanaan oleh pemerintah sebagai pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Melalui DPR RI juga wakil-wakil rakyat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hukum dan kebijakan tersebut.

Terhadap kedudukan DPR RI agar dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, harus memiliki tugas dan wewenang tertentu agar dapat menjalankan amanah sebagai wakil rakyat, serta menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat, serta menjalin hubungan dengan cabang kekuasaan lainnya berdasarkan *checks and balances*. Jika lembaga tersebut tidak memiliki tugas dan wewenang yang seimbang dengan kekuasaan lain, akan cenderung terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena hukum dan kebijakan tidak dibuat demi kepentingan rakyat.²

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa DPR RI merupakan lembaga negara, lembaga negara hanya terbatas pada organ negara yang menjadi unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara.³ Lembaga negara sendiri terdapat beberapa organ penyelenggara negara lainnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ dimaksud ada yang disebut secara eksplisit namanya dan

ada pula yang disebut secara eksplisit hanya fungsinya. Ada pula organ baik nama maupun fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Sebenarnya yang disebut-sebut dalam UUD 1945, terdapat lebih dari 34 buah organ, jabatan, atau lembaga.

Dengan diamendemennya UUD NRI tahun 1945 mengenai DPR RI, maka kewenangan DPR RI sangat jelas dan sangat luas jika dibandingkan dengan lembaga DPD. Dan dengan perubahan dinamika birokrasi pemerintahan serta politik saat ini serta berkorelasi dengan apa yang telah dijelaskan maka terhadap pelaksanaan pengkajian melalui evaluasi terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dituangkan dalam kerangka kertas kerja sebagai berikut:

Tabel 5 Kerangka Kerja Evaluasi-Implementasi UUD NRI Tahun 1945 Pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat

BAB KEMENTERIAN NEGARA, INDIKATOR	<i>Original Intent</i>	
	Pasal dalam UUD sebelum di amandemen	Pasal dalam UUD setelah di amandemen
Redaksi/ <i>Original Intent</i>	<p>Pasal 19</p> <p>(1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.</p> <p>(2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.</p>	<p>Pasal 19</p> <p>(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.**</p> <p>(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**</p> <p>(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**</p>
	<p>Pasal 20</p> <p>(1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan</p>	<p>Pasal 20</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*</p> <p>(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk</p>

BAB KEMENTERIAN NEGARA, INDIKATOR	<i>Original Intent</i>	
	Pasal dalam UUD sebelum di amandemen	Pasal dalam UUD setelah di amandemen
	Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.	<p>mendapat persetujuan bersama.*</p> <p>(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*</p> <p>(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*</p> <p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**</p>
	-	<p>Pasal 20A</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**</p> <p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**</p>

BAB KEMENTERIAN NEGARA, INDIKATOR	<i>Original Intent</i>	
	Pasal dalam UUD sebelum di amandemen	Pasal dalam UUD setelah di amandemen
		<p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.**</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**</p>
	<p>Pasal 21</p> <p>(1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.</p> <p>(2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p>	<p>Pasal 21</p> <p>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*</p>
	<p>Pasal 22</p> <p>(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.</p>	<p>Pasal 22</p> <p>(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.</p>

BAB KEMENTERIAN NEGARA, INDIKATOR	<i>Original Intent</i>	
	Pasal dalam UUD sebelum di amandemen	Pasal dalam UUD setelah di amandemen
	(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut	(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.
	-	Pasal 22A Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**
	-	Pasal 22B Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**
Problematika Filosofis (Batu uji kesahihan 5 Sila Pancasila)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sila Ketuhanan Yang Maha Esa ➤ Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab ➤ Sila Persatuan Indonesia ➤ Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan ➤ Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia 	
Problematika Yuridis (Ketepatan jenis peraturan, disharmonisasi peraturan, kejelasan rumusan, kesesuaian asas) b. Level UUD; c. Level Aturan Pelaksana di Bawah UUD	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Secara yuridis kedudukan DPR merupakan bentuk organ negara permanen yang kedudukannya sama dengan lembaga negara lain seperti MPR DPD dll. Secara teoritis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-Undangan. Secara umum, istilah konstitusi merujuk pada pengertian hukum dasar tidak tertulis, sedangkan Undang-Undang Dasar menunjuk pada pengertian hukum dasar tertulis.⁸ Konstitusi sebagai landasan utama pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara, lahir dari paham konstitusionalisme, yaitu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan 	

BAB KEMENTERIAN NEGARA, INDIKATOR	<i>Original Intent</i>	
	Pasal dalam UUD sebelum di amandemen	Pasal dalam UUD setelah di amandemen
	<p>hak-hak rakyat melalui konstitusi.¹⁰⁰ Terkait pembahasan mengenai konstitusi, Jibong Lim¹⁰¹ mengutarakan bahwa: <i>There is not a country in the world without some form of a Constitution. Constitutions necessarily protect fundamental rights by regulating potentially intrusive governmental powers. When governmental intrusion is unwarranted, Constitutional adjudication often serves an indispensable role as a safeguard to people's rights.</i> Pandangan tersebut menunjukkan pemaknaan bahwa tidak ada negara di dunia yang tidak memiliki konstitusi dengan berbagai bentuk. Konstitusi berperan dalam melindungi hak-hak dasar rakyat dengan mengatur kekuasaan pemerintah. Oleh sebab itu, ketika timbul suatu tindakan pemerintah yang sangat tidak beralasan, maka konstitusi akan berperan dalam melindungi hak-hak dasar rakyat. Didasarkan pada berbagai kajian hukum tata negara atau ilmu politik yang berkembang selama ini, kajian seputar konstitusi selalu berbicara tentang hal-hal sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum; b. jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia; c. peradilan yang bebas dan mandiri; dan d. pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.¹⁰² <p>L.J. Van Apeldoorn antara constitution dengan gronwet. Istilah Gronwet atau Undang-Undang Dasar merupakan bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan constitution memuat, baik peraturan tertulis maupun peraturan tidak tertulis. Adapun Herman Heller menjelaskan bahwa konstitusi dapat dimaknai dalam 3 (tiga) pengertian:</p>	

¹⁰⁰Abdul Mukthie Fajar, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 16.

¹⁰¹Jibong Lim, 2002. *Korean Constitutional Court Standing at the Crossroads: Focusing on Real Cases and Variational Types of Decisions*, Loy. L. A. Int' l & Comp. L. Rev, Vol. 24:327.

¹⁰²H. Dahlan Thaib, et.al., 2005. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Kelima, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 7.

BAB KEMENTERIAN NEGARA, INDIKATOR	<i>Original Intent</i>	
	Pasal dalam UUD sebelum di amandemen	Pasal dalam UUD setelah di amandemen
	a) konstitusi merupakan cerminan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. b) konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat atau dengan kata lain bahwa konstitusi mengandung pengertian yuridis. c) konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara tertentu. Secara yuridis, UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dan sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia. Di dalam pengaturan tersebut jelas sekali pengaturan mengenai DPR RI yakni pada pasal 19 sampai pasal 22B.	
Problematika Sosio-Politik 1) Konsep DPR RI 2) Problematika Implementasi	➤ Secara konseptual amandemen terhadap ketentuan BAB VII DPR RI pada Pasal 19-22B diarahkan pada upaya untuk memperkuat kedudukan DPR RI. Jika dilihat dari pasal yang telah diamandemen bahwa hampir seluruh pengaturan pada bab VII mengalami perubahan kecuali pada ketentuan mengenai PERPU. Hal ini berkaitan dengan dinamika dan perpolitikan yang terjadi pada tahun 1998-2002. Sehingga perlu adanya telaah mendalam mengenai hal tersebut.	

Berdasarkan identifikasi problematika sebagaimana telah dikemukakan maka dalam konteks evaluasi terhadap pelaksanaannya dapat dijabarkan sebagai berikut:

Pertama, Aspek *Original Intent* berdasarkan kertas kerja identifikasi dapat di telaah bahwasanya terdapat penambahan ayat di dalam ruang lingkup pengaturan tentang DPR RI. Jika ditelaah dan disandingkan bahwa perubahan mengenai BAB DPR RI hampir semua pasal mengalami amandemen kecuali pada pasal 22 yang berbunyi :

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pada poin ini perubahan dalam rangka perbaikan terhadap kedudukan DPR. Jika dilihat dari asal mula amandemen dapat dilihat melalui pendekatan aspek sejarah yakni hakikat pembagian kewenangan berdasarkan teori umum yakni suatu pemerintahan dalam sebuah negara tentu menjalankan begitu banyak fungsi dan sangat beragam. Dalam pemerintahan yang terpusat, disebut-sebut pemerintah memiliki kekuasaan yang absolut dalam beberapa hal sekaligus. Hal itulah yang kemudian menjadi hambatan bagi terciptanya pemerintahan yang adil. Pasalnya, ketika suatu pemerintahan memiliki kuasa absolut terhadap beberapa hal, misalnya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, menjalankan fungsi ke pemerintahan, hingga peradilan, maka semakin besar bagi pemerintahan negara untuk berlaku sewenang-wenang terhadap pemerintahan negara. Tentu saja hal tersebut menjadi masalah besar, karena kesewenang-wenangan akan berbuah ketidakadilan kepada masyarakat. Oleh karenanya, beberapa pemikir politik Barat mulai mengembangkan pemikiran mereka mengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan.

Dalam konsep ajaran *Trias Politica* mengemukakan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Montesque membagi kewenangan menjadi 3 (tiga) cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan ini

haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Namun dalam prinsip UUD 1945 saat itu, Republik Indonesia tidak menganut asas Trias Politica seperti yang diajarkan Montesqueau, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan. Kekuasaan tertinggi negara justru disatukan bukan dipisahkan dalam satu lembaga tertinggi negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (MPR). Kekuasaan legislatif dilimpahkan kepada DPR bersama-sama dengan presiden. Kekuasaan eksekutif di tangan presiden, kekuasaan yudikatif ada di tangan Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan, namun sebagian juga di tangan presiden. Selain itu juga terdapat DPA (Dewan Pertimbangan Agung) dan BPK (Badan Pengawas Keuangan) yang masing-masing sebagai lembaga tinggi Negara yang berfungsi untuk menjamin jalannya pemerintahan yang efektif.

Hal ini yang melatarbelakangi mengenai pembagian kewenangan yang ada di Indonesia, Sebelum amandemen UUD 1945 selalu menjadi sorotan dan kritik masyarakat terhadap UU Susduk MPR, DPR, DPRD, adalah masalah komposisi keanggotaan MPR, DPR, dan DPRD. Posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara berada di bawah Presiden/eksekutif, bukan sebaliknya MPR menjadi lembaga elitis yang lebih banyak menyuarakan kepentingan penguasa. Sedangkan DPR, sepanjang orde baru belum secara optimal menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat yang menyuarakan aspirasi rakyat, mengawasi pemerintah dan mengajukan gagasan atau inisiatif dalam bentuk perancangan Perundang-Undangan.¹⁰³

Sehingga Pada kurun waktu tahun 1999-2002, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali perubahan (amandemen). Perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 ini, telah membawa implikasi terhadap sistem Ketatanegaraan Indonesia. Dengan berubahnya sistem ketatanegaraan Indonesia, maka berubah pula susunan Lembaga-Lembaga

¹⁰³Ni'Matul Huda, 2000, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. hlm 164

Negara yang ada. Perubahan UUD 1945 kemudian dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 hingga perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.

Perubahan Pertama dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 yang arahnya adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. Perubahan Kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000 meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan yang terperinci tentang HAM. Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 meliputi ketentuan tentang Asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum. Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

Dengan demikian maka secara *original intent* Pasal 19 – 22A UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedudukan DPR dalam ranah ketatanegaraan di Indonesia memiliki peran penting dan strategis. Pemerintahan di Indonesia fungsi legislasi dipandang sebagai fungsi yang dianggap utama, sedangkan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan adalah fungsi kedua dan ketiga sesuai dengan urutan penyebutan dalam undang-undang. Padahal, ketiga-tiganya sama penting. Bahkan menurut ***Jimly Assiddiqie***, "dewasa ini di seluruh penjuru dunia, yang lebih diutamakan

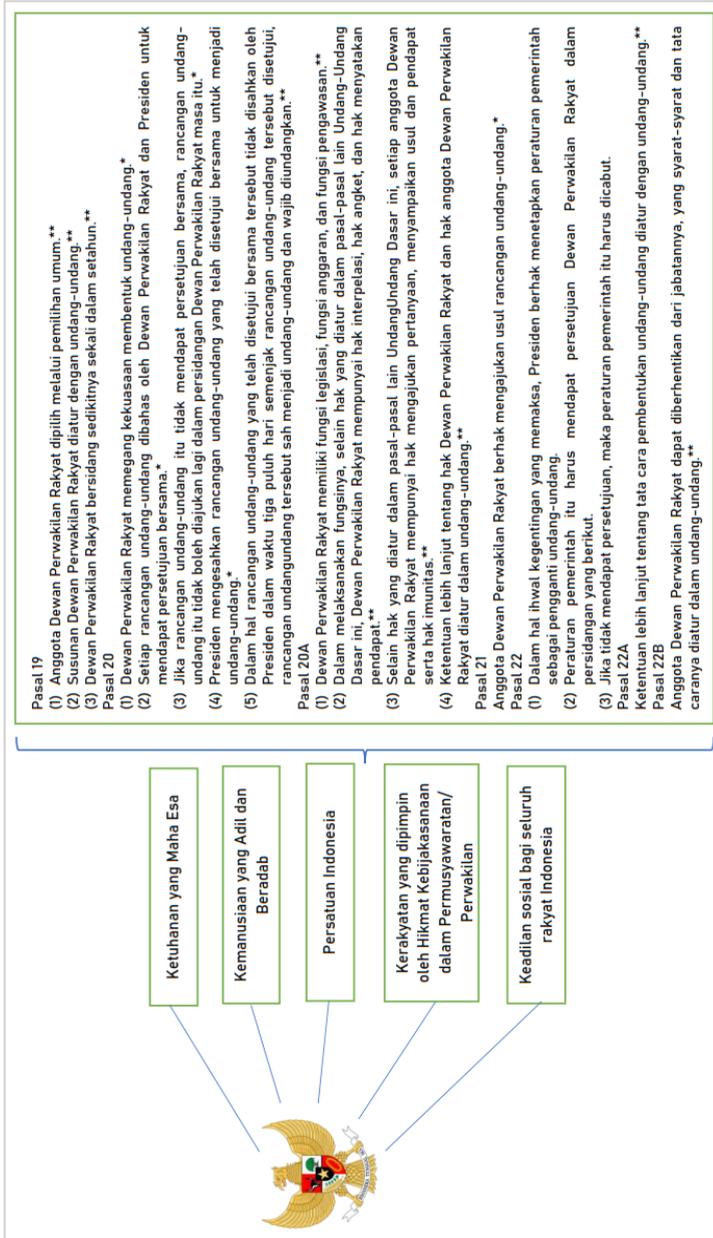
justru adalah fungsi pengawasan daripada fungsi legislasi". Dari aspek politik melihat tugas-tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat memang kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat, karena Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.

Sebaliknya Dewan Perwakilan Rakyat berfungsi mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden. Di sisi lain, pemilihan Presiden secara langsung juga membuat akuntabilitas Presiden menjadi kuat. Presiden hanya bertanggung jawab kepada rakyat, dan tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau lembaga negara lain. Akibatnya terjadi pergeseran titik berat politik yang tadinya berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (*heavy parlemen*) atau *legislative heavy* ke arah *heavy executive* yang akan memperkuat posisi seorang Presiden. Apalagi kalau mayoritas partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat telah melakukan koalisi untuk mendukung Presiden, maka dapat saja kedua lembaga ini melakukan bentuk hubungan secara negatif yang dapat merugikan rakyat.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan sampai sekarang kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengalami pasang surut. Ada suatu masa, di mana kedudukan badan perwakilan rakyat ini sangat lemah dibandingkan dengan kedudukan badan eksekutif, ada, pula suatu masa di mana, kedudukan dan fungsi lembaga ini sangat kuat, yang pada akhirnya mencapai titik keseimbangan antara badan legislatif dan badan eksekutif.

Kedua, Aspek Filosofis berdasarkan aspek filosofi eksistensi terhadap kelembagaan DPR Negara dipandang telah memenuhi kaidah secara filosofi dengan batu uji konstitusionalitasnya Pancasila. Sebagaimana diketahui bahwa sila-sila Pancasila mencerminkan dimensi ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, kepemimpinan, kebijaksanaan, permusyawaratan dan keadilan sosial. Dalam melaksanakan pengujian secara filosofis perlu berpedoman dengan pijakan Pancasila sebagai dasar negara, sehingga melihat skema sebagai berikut:

Skema 10 Aspek Filosofi Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



Berdasarkan skema diatas dapat dianalisis bahwa Penguatan terhadap kedudukan lembaga legislatif, Lebih spesifik yaitu mengenai kekuasaan Presiden dalam konstitusi yang tidak dapat membekukan lembaga legislatif yakni DPR, DPD, dan MPR sebagai arah batasan Presiden tidak *absolute power* dan mengedepankan sila ke-5 Pancasila yaitu kekuasaan berada di tangan rakyat melalui perwakilan. Sebagai arah pembatasan kekuasaan presiden yang diatur dalam konstitusi juga menjangkau pada lingkup perencanaan jangka panjang nasional yang lebih konsisten dan dinamis dalam pelaksanaannya, namun tetap sesuai dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

***“Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan
Dalam Permusyawaratan/Perwakilan”***

Makna dari sila ke-4 adalah bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, oleh karena itu di Indonesia disebut pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Rakyat memberikan amanah melalui wakil-wakilnya yang duduk di kursi Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, maupun di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam hal ini, rakyat dapat mengambil bagian dalam kehidupan bernegara melalui badan-badan atau lembaga-lembaga perwakilan yang ada. Semua wakil rakyat dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Aspirasi rakyat dapat disampaikan ke pemerintah melalui wakil rakyat.

Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk melindungi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai salah satu lembaga negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat sekaligus meneguhkan kedudukan yang setara antara Presiden dan DPR yang sama-sama memperoleh legitimasi langsung dari rakyat. Alasan lain bahwa Presiden tidak memiliki hak untuk membekukan ataupun membubarkan DPR karena DPR adalah lembaga wakil rakyat yang berfungsi untuk melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap kinerja pemerintah. Sehingga dasar filosofis dari sila ke-4 dalam hal

“perwakilan” dapat tetap terjaga dan berjalan sebagaimana mestinya. Selanjutnya berangkat dari Pancasila sebagai filosofi bangsa yaitu pada sila ke-5 menyatakan bahwa:’

“Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”

Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menunjukkan bahwa manusia Indonesia menyadari hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia. Keadilan sosial memiliki unsur pemerataan, persamaan dan kebebasan yang bersifat komunal. Oleh sebab itu, kedua lembaga tinggi negara tersebut tidak dapat saling menjatuhkan. Dalam hal ini dikembangkanlah perbuatan luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan. Dalam pembentukan undang-undang dan menetapkan APBN, Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR. Oleh karena itu, Presiden harus bekerja sama dengan DPR. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari Dewan. Presiden tidak dapat membubarkan DPR seperti dalam kabinet parlementer, karena Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial dan DPR pun tidak dapat menjatuhkan Presiden.

Dilihat dari sisi historis pada 23 Juli 2001, tepat pukul 01.17 WIB, Presiden KH Abdurrahman Wahid mengumumkan Maklumat Presiden Republik Indonesia yang kemudian dikenal dengan Dekrit “Gus Dur”.¹⁰⁴ Di dalam dekrit yang dibacakan salah seorang juru bicara presiden, Yahya C. Staqif, itu Abdurrahman Wahid menegaskan bahwa telah terjadi krisis konstitusional yang memperparah krisis ekonomi dan penegakan hukum serta pemberantasan korupsi. Dengan segala pertimbangan itu, dengan keyakinan dan tanggung jawab untuk menyelamatkan negara dan bangsa serta berdasarkan sebagian terbesar masyarakat Indonesia, Abdurrahman Wahid menegaskan bahwa sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan

¹⁰⁴ Ali Masykur Musa, *Ibid*, hlm. 29.

dirinya terpaksa mengambil langkah-langkah luar biasa untuk memaklumkan tiga hal pokok, sebagai berikut:

Pertama, membekukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; kedua, mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemilihan umum dalam waktu setahun; dan ketiga, menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur Orde Baru dengan membekukan Partai Golkar sambil menunggu. Namun, Dekrit tersebut rupanya tidak cukup efektif untuk menghentikan perlawanan anggota parlemen, karena pada akhirnya Majelis Permusyawaratan Rakyat secara resmi memakzulkan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden.

Kemudian, pada Rapat PAH I BP MPR ke-14 tanggal 10 Mei 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945 bidang politik, hukum, dan lain-lain. Ali Hardi Kiaidamak berbicara mengenai pembekuan dan/atau pembubaran DPR. Dalam kesempatan tersebut, ia meminta agar UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai larangan Presiden membubarkan atau membekukan Dewan Perwakilan Rakyat. Alasan pembekuan dilarang karena DPR dan MPR merupakan representasi rakyat melalui perwakilan yang sesuai dengan sila ke-5 Pancasila yang oleh sebab itu pembekuan atau pembubaran lembaga legislatif tersebut tidak diperkenankan karena bertentangan dengan norma dasar Pancasila yang sepenuhnya kekuasaan ada di tangan rakyat.

“The president cannot dissolve the legislature and call a general election. Usually the president and the legislature are elected for fixed terms”

Pendapat di atas menyebutkan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, seorang presiden tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dari jabatannya oleh legislatif. Begitu pula sebaliknya, presiden pun tidak dapat

membubarkan legislatif. Sistem pemerintahan presidensial merupakan suatu sistem pemerintahan yang dimana badan eksekutif dan badan legislatif mempunyai kedudukan yang independen. Di dalam pemerintahan presidensial seorang presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa kerja dengan jangka waktu yang telah ditentukan oleh konstitusi.

Ketiga, Aspek Yuridis, Berdasarkan aspek yuridis terhadap materi pengaturan DPR di dalam Pasal 19-22B UUD NRI Tahun 1945 dipandang sudah sesuai dengan prinsip harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

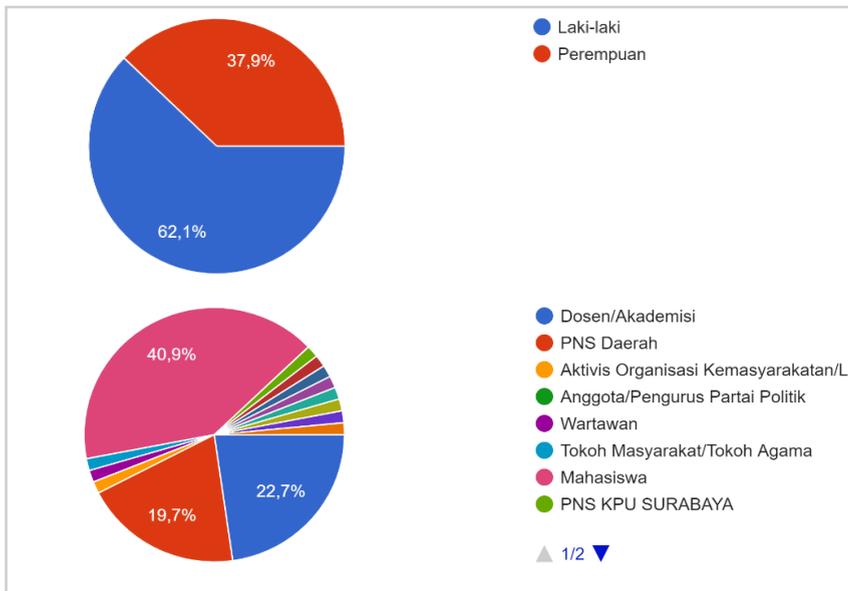
- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Ketentuan yuridis penjabaran pengaturan mengenai kewenangan tugas pokok dan fungsi dari DPR RI telah dijabarkan melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan peraturan terakhir Undang-undang (UU) tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Keempat, Aspek Sosio Politik, berdasarkan penjelasan sebelumnya kita telah mengupas aspek *original intent*, filosofi, dan aspek yuridis. Pada

tahapan ini kami menganalisis kedudukan pengaturan DPR dari aspek sosial politik dengan melihat persepsi dan respon masyarakat terhadap evaluasi dan implementasi UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan hasil survei yang dihimpun oleh tim peneliti diperoleh identifikasi sebagai berikut:

Grafik 12 Profil Responden Survei Evaluasi dan Implementasi UUD NRI Tahun 1945



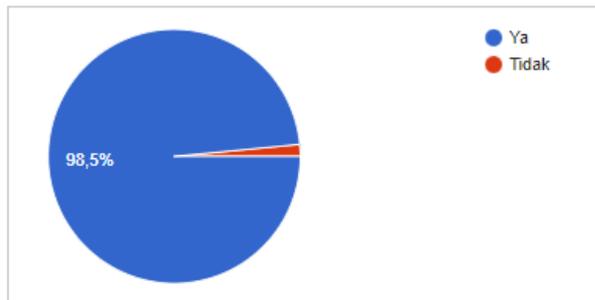
Di dalam penelitian ini juga memetakan mengenai pandangan masyarakat mengenai ihwal kedudukan DPR RI saat ini. Masyarakat yang menjadi responden ini dari berbagai kalangan dan jenis kelamin. Jika dilihat pada bagan diatas dapat diketahui bahwa responden yang berjenis laki-laki berjumlah sebesar 62,1 %. Jumlah responden laki-laki lebih mendominasi dibandingkan dengan jumlah responden perempuan yang berjumlah 37,9 % responden.

Meskipun keikutsertaannya jumlah responden perempuan tersebut namun tidak memungkiri bahwa keikutsertaan perempuan dalam menyampaikan pendapat telah memenuhi aspek *responsive gender* di dalam

memberikan persepsi dan respon atas evaluasi dan implementasi UUD NRI Tahun 1945. Dari sisi pekerjaan atau profesi responden 40,9 % berasal dari mahasiswa dengan keikutsertaan dari mahasiswa program doktor, program magister, dan program sarjana yang kualifikasinya dibidang hukum tata negara, hukum administrasi, ilmu politik, ilmu pemerintahan dan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Sebanyak 22,7% berasal dari unsur akademisi dengan kualifikasi dosen pada bidang ilmu hukum tata negara, hukum administrasi, ilmu politik, ilmu pemerintahan dan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan dan 19,7 % dari unsur aparatur sipil negeri di lingkungan Pemerintahan Daerah meliputi Bagian Hukum, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ DPRD, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) pada tingkat Kota dan Kabupaten se-Jawa Timur.

Berdasarkan profil responden sebagaimana telah dikemukakan maka didapati hasil dari aspek sosial politik sebagai berikut:

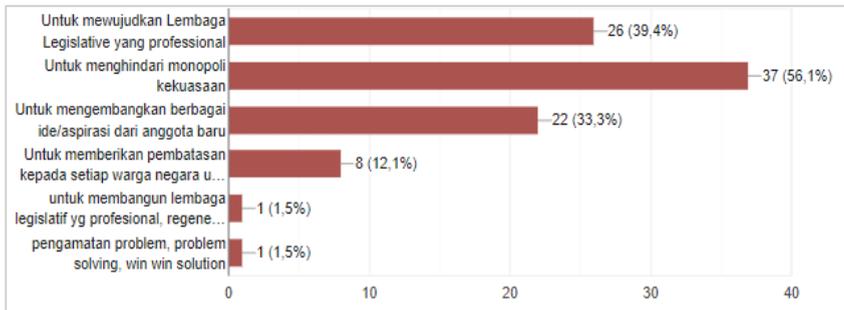
Grafik 13 Persepsi dan Respon terhadap Pengaturan DPR RI



Berdasarkan pada grafik diatas didapati pertanyaan kepada responden terkait dengan ketentuan Pasal 19 UUD NRI 1945 DPR, apakah dipandang perlu adanya pembatasan masa jabatan bagi Anggota DPR. Dari pertanyaan tersebut diperoleh jawaban bahwa 98.5% responden menjawab perlu ada pembatasan terhadap masa jabatan pada DPR RI. Dapat diketahui bahwa saat

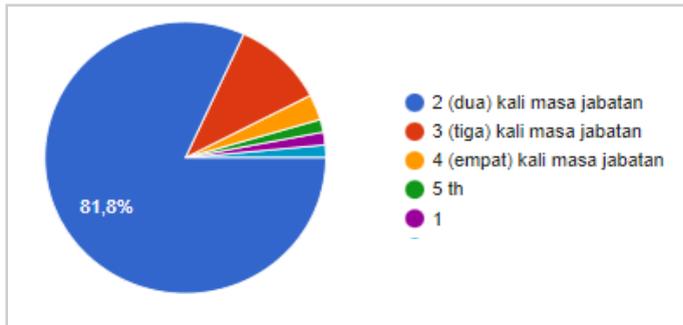
ini tidak ada pengaturan masa jabatan pada DPR RI, yang diatur hanya masa pelaksanaan tugas DPR yakni mulai dari dilaksanakan sumpah sampai masa jabatannya habis. Sehingga setiap orang dapat mengajukan menjadi DPR RI saat masa jabatannya telah habis. Sedangkan yang menjawab tidak perlu ada pembatasan sejumlah 11,5% dari total responden. Sehingga melihat hal tersebut diperlukan alasan yang mendasar mengenai jawaban responden perlu melakukan pembatasan, berikut ini adalah alasan yang responden menjawab perlunya pembatasannya:

Grafik 14 Alasan Yang Melatar Belakangi Perlunya Pembatasan Terhadap Masa Jabatan DPR



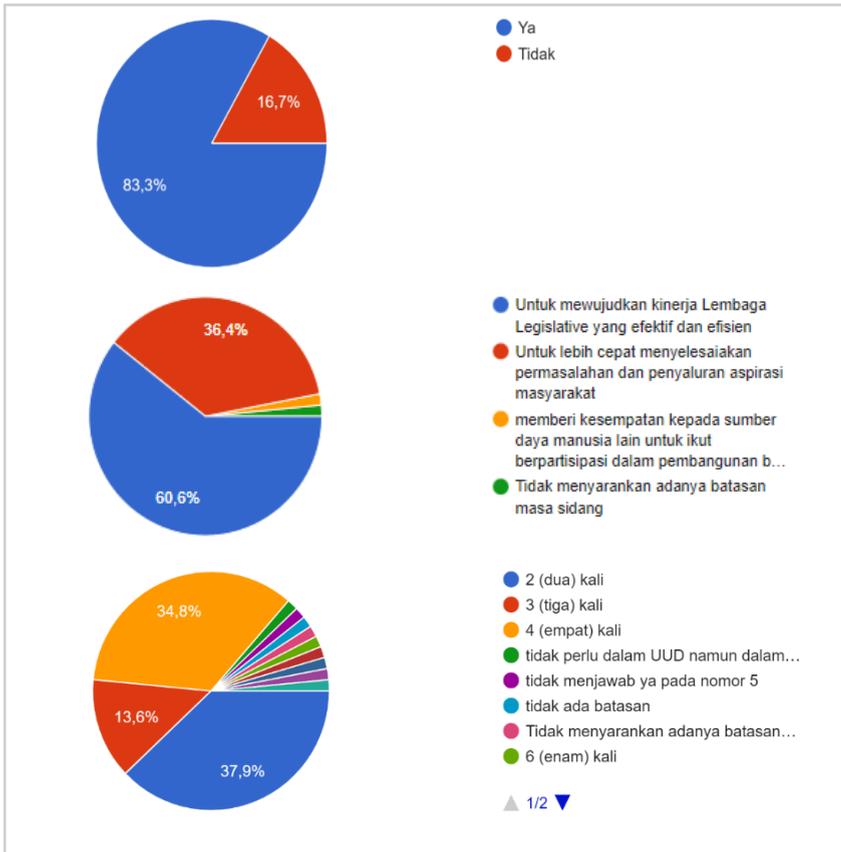
Berdasarkan grafik diatas dapat dilihat bahwa jawaban tertinggi adalah alasan untuk menghindari monopoli kekuasaan yakni sejumlah 56,1%. Sedangkan yang menjawab untuk mewujudkan lembaga legislatif yang profesional sejumlah 39,4% dan 33,3% menjawab mengembangkan berbagai ode/aspirasi dari anggota baru. Selain jawaban tersebut diatas dapat diketahui bahwa alasan lainnya adalah Untuk memberikan pembatasan kepada setiap warga negara untuk menjadi anggota DPR. Dalam menjawab pertanyaan ini responden diperbolehkan menjawab lebih dari 1 jawaban dan sudah dilakukan penyaringan oleh tim.

Grafik 15 Batas Masa Jabatan Yang Ideal Bagi Anggota DPR



Pada grafik diatas diperoleh informasi terkait dengan pertanyaan, Berapakah Batas Masa Jabatan Yang Ideal Bagi Anggota DPR? Pertanyaan ini merupakan korelasi pada jawaban sebelumnya yakni diperlukan pembatasan bagi masa jabatan terhadap DPR RI. Dari grafik diatas dapat diketahui bahwa responden memandang pembatasan sejumlah 81,8 % dengan masa jabatan 2 kali periode, jika menggunakan masa jabatan 2 kali periode maka di persamakan dengan masa jabatan presiden yang memiliki masa jabatan 2 periode saja. Sedangkan responden yang menjawab 3 kali masa jabatan sejumlah 10,6% dan 3% persen yang menjawab 4 kali masa jabatannya. Sisa jawaban lainnya menjawab 5 kali masa jabatan dan cukup 1 kali masa jawaban. Dengan melihat kecenderungan masa jawaban yang harus dilaksanakan oleh DPR adalah 2x masa jabatan memiliki makna bahwa pasti ada alasan yang mendasar pandangan masyarakat menjawab jawaban tersebut.

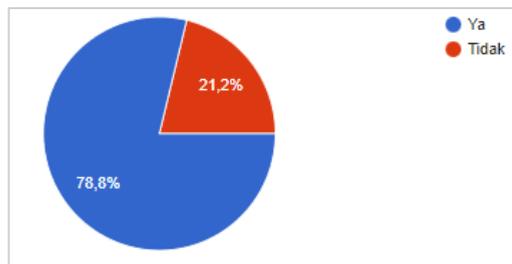
Grafik 16 Persepsi dan Respon Responden Terhadap Penambahan Batas Minimal Masa Sidang DPR Selama Setahun



Pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tepatnya amandemen kedua mengisyaratkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Sehingga dengan adanya jajak pendapat kepada masyarakat yang dalam hal ini sebagai responden bahwasanya diperlukan penambahan klausul batasan minimal selama setahun. Sebanyak 83,3% responden menjawab perlu penambahan batas minimal sidang yang ada di DPR. Sebanyak 37,9% menjawab minimal 2 kali yakni pada setiap semester harus melaksanakan sidang, sedangkan jawaban lainnya sebanyak 13,6% menjawab 3 kali. Dan yang menduduki jawaban responden terbanyak kedua adalah

34,8% menjawab 4 kali minimal masa sidang selama setahun. Adapun alasan yang melatarbelangi terhadap masalah ada 3 hal besar yakni Untuk mewujudkan kinerja Lembaga Legislatif yang efektif dan efisien, Untuk lebih cepat menyelesaikan permasalahan dan penyaluran aspirasi masyarakat, dan Untuk mengembangkan berbagai ide/aspirasi dari anggota baru. Responden dalam hal ini dipersilahkan untuk menjawab lebih dari 2 jawaban, sehingga jawaban tertinggi yang dijawab oleh responden adalah Untuk mewujudkan kinerja Lembaga Legislatif yang efektif dan efisien sebanyak 60,6%, sedangkan yang menjawab Untuk lebih cepat menyelesaikan permasalahan dan penyaluran aspirasi masyarakat sebanyak 36,4% dan sisanya menjawab Untuk mengembangkan berbagai ide/aspirasi dari anggota baru dan tidak perlu pembatasan terhadap masa sidang. Dengan adanya penambahan masa sidang dan berkorelasi dengan alasan yang melatarbelakangi masa sidang tersebut diharapkan bahwa akan memudahkan pelaksanaan terhadap tujuan negara Indonesia sebagaimana yang telah tertuang di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

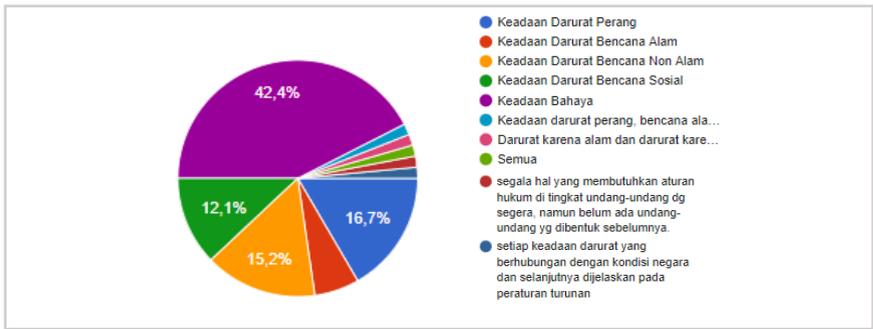
Grafik 17 Makna “Kegentingan Yang Memaksa” Yang Merupakan Syarat Yang Harus Dipenuhi Agar Presiden Dapat Membuat Perppu Sama Pertiannya Dengan “Keadaan Bahaya Atau Keadaan Darurat”



Di dalam Pasal 22 Ayat (1) memberikan hak (kewenangan) bagi presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Adapun syarat materinya disebutkan yaitu apabila dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Namun demikian, UUD 1945 tidak memberikan

penjelasan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan keadaan kegentingan yang memaksa. Dalam UUD 1945 terdapat frasa yang mirip dengan "kegentingan yang memaksa", yaitu yang terdapat dalam Pasal 12 yang disebut sebagai "keadaan bahaya". Pasal 12 menyatakan bahwa "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan bahaya yang ditetapkan dengan undang-undang". Pertanyaannya adalah, apakah "kegentingan yang memaksa" yang merupakan syarat yang harus dipenuhi agar presiden dapat membuat Perppu sama pengertiannya dengan "keadaan bahaya atau keadaan darurat". Di dalam grafik tersebut diatas sebanyak 78,8% responden menjawab iya bahwa frasa "kegentingan yang memaksa" yang merupakan syarat yang harus dipenuhi agar presiden dapat membuat Perppu sama pengertiannya dengan "keadaan bahaya atau keadaan darurat". Sedangkan sisanya sebanyak 21,2% menjawab tidak. Dari sinilah dicari mengenai pengetahuan responden mengenai makna tersebut, maka dapat dilihat sebagai berikut:

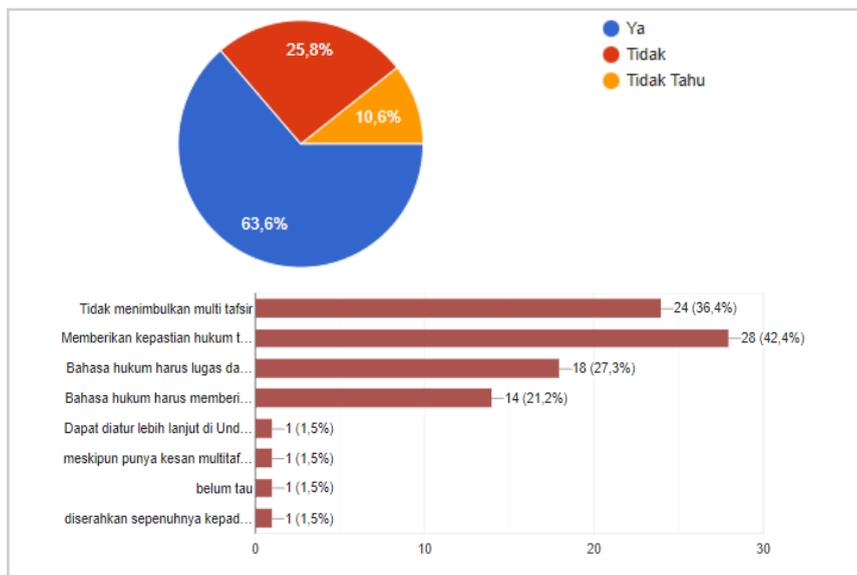
Grafik 18 Frasa "Dalam Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa"



Berdasarkan pada grafik diatas dapat diketahui bahwa sejumlah 42,4% responden menjawab bahwa Frasa Dalam Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa diartikan sebagai keadaan bahaya, kemudian sejumlah 16,7% menjawab Keadaan Perang Negara. Sisanya sejumlah 15,2% Keadaan Darurat bencana non alam, dapat diketahui bahwa bencana ada 3 hal yakni bencana alam bencana non alam dan bencana sosial. Yang dimaksud dengan

bencana non alam saat ini seperti pandemik Covid 19. Sedangkan yang menjawab sebanyak 12,1% adalah keadaan bencana sosial, bencana sosial ini seperti terjadinya tragedi konflik sosial seperti yang terjadi di Poso ataupun terjadi bentrok antar masyarakat. Jawaban lainnya adalah Keadaan Darurat Bencana Alam Keadaan Bahaya, setiap keadaan darurat yang berhubungan dengan kondisi negara dan selanjutnya dijelaskan pada peraturan turunan, Darurat karena alam dan darurat karena non alam yang diatur dengan UU, segala hal yang membutuhkan aturan hukum di tingkat undang-undang dengan segera, namun belum ada undang-undang yang dibentuk sebelumnya.

Grafik 19 Perubahan Rumusan Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945



Berkorelasi dengan Grafik sebelumnya mengenai frase kegentingan yang memaksa, maka responden berpendapat bahwa harus dilakukan perubahan perumusan pada pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yakni sejumlah 63,6%, sisanya 25,8% menjawab tidak perlu dan 10,6% menjawab tidak tahu. Dari Jawaban 63% tersebut responden berpendapat bahwa alasan

yang melatarbelakangi perubahan karena ada beberapa hal yakni alasan tertinggi karena Memberikan kepastian hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang di atur sejumlah 42,4%, sedangkan Tidak menimbulkan multitafsir sebanyak 36,4%. Kemudian di susul jawaban Bahasa hukum harus lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan (harus jelas) 21,2%. Selainnya jawaban responden adalah Bahasa hukum harus memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat, Dapat diatur lebih lanjut di Undang-Undang, meskipun punya kesan multitafsir namun tetap punya batasan konteks diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah.

4.1.4 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Dewan Perwakilan Daerah

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan mengenai beberapa bab mengenai *Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat* maka pada bagian ini kita akan membahas mengenai *Dewan Perwakilan Daerah*. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa kajian ini berfokus pada evaluasi beberapa bab UUD NRI 1945. Evaluasi yang dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa aspek, yaitu filosofis, yuridis, dan sosio-politik. Evaluasi yang telah dilakukan harapannya dapat memberikan suatu kesimpulan yang berlanjut kepada suatu saran apakah ketentuan pengaturan terhadap Dewan Perwakilan Daerah (DPD) perlu diubah dalam tingkatan norma konstitusi atau hanya pada tingkat norma undang-undang, atau bahkan hanya dalam hal tataran kebijakan (implementasi) saja. Sehubungan dengan hal tersebut maka terhadap pelaksanaan pengkajian melalui evaluasi terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya berkaitan dengan DPD dituangkan dalam kerangka kertas kerja sebagai berikut:

**Tabel 6 Kerangka Kerja Evaluasi-Implementasi UUD NRI Tahun 1945
Pengaturan tentang Dewan Perwakilan Daerah**

BAB DEWAN PERWAKILAN DAERAH	PENJELASAN
INDIKATOR	
<i>Original Intent</i>	Bahwa ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Daerah merupakan ketentuan baru yang dirumuskan berdasarkan hasil perubahan ketiga UUD 1945 yang belum pernah ada pada UUD 1945 naskah asli. Sehingga pembahasan pada indikator ini akan difokuskan untuk melihat apa yang menjadi maksud dan tujuan dari dibentuknya lembaga negara DPD.
Problematika Filosofis	Bahwa secara aspek filosofis dapat dilihat dalam dasar negara Indonesia, yaitu Pancasila sebagai produk asli bangsa Indonesia yang digali dari nilai-nilai yang hidup di dalam bangsa Indonesia. Sebagai pandangan hidup sekaligus sebagai cita hukum, sekaligus sebagai <i>guidance</i> dalam proses bernegara.
Problematika Yuridis (Ketepatan jenis peraturan, disharmonisasi peraturan, kejelasan rumusan, kesesuaian asas) a. Level UUD; b. Level Aturan Pelaksana di Bawah UUD	Bahwa dalam aspek yuridis yang perlu kita lihat mengenai ketentuan norma yang ada pada setiap tingkatan peraturan perundang-undangan, dimulai dari Undang-Undang Dasar hingga pada level peraturan pelaksanaannya. Serta dinamika yang terjadi dengan implementasi suatu ketentuan norma, hingga melihat pada berbagai problematika yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi, sebagai <i>the guardian of constitution</i> . Sehingga dengan berbagai hal tersebut dapat mendapatkan potret yang utuh isu-isu krusial terhadap DPD.
Problematika Sosio-Politik Problematika Implementasi	Bahwa problematika sosio politik dapat dilihat dari bagaimana suatu lembaga negara menjalankan berbagai atribut kewenangan yang dimiliki serta bagaimana dinamika sosial dan politik yang terjadi di dalam lembaga tersebut. Selain itu, aspek sosio politik juga dapat dilihat melalui bagaimana persepsi atau pendapat publik terkait fungsi, kedudukan, serta kinerja dari lembaga tersebut, khususnya dalam bagian ini adalah DPD.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa dalam melakukan evaluasi dapat dimulai dengan melihat aspek filosofis dari suatu pengaturan atau norma ketentuan di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar NRI 1945 (UUD NRI 1945). Sebagaimana kita ketahui bahwa amandemen UUD NRI 1945 telah berjalan selama kurang lebih 21 (dua puluh satu) tahun pasca amandemen terakhir pada tahun 2002. Aspek *original intent* yang terkandung di dalam ketentuan norma dapat dianalisis dengan menggunakan metode penafsiran yang sering digunakan para hakim konstitusi dalam menguji suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap suatu ketentuan yang ada di dalam UUD NRI 1945. Secara umum terdapat dua kalangan dalam melakukan penafsiran konstitusi, yaitu kalangan originalis dan kalangan non-originalis. Pada kajian ini tim akan menggunakan pandangan kalangan originalis/historis.¹⁰⁵ Dalam melakukan penafsirannya kalangan originalis menggunakan beberapa pendekatan sebagai berikut:¹⁰⁶

- a) *textualist/strict constructionism*, dengan menjadikan teks sebagai acuan utama oleh hakim dalam memutuskan perkara yang berkaitan dengan permasalahan konstitusional.
- b) *historical/Original Intent*, dengan meyakini bahwa setiap keputusan hakim harus didasari pada makna kata-kata atau kalimat yang dipahami melalui analisa sejarah dalam penyusunan dari hukum atau konstitusi.
- c) *functional/Structural*, dengan meyakini bahwa sebuah keputusan hakim harus didasari sebuah analisa terhadap struktur hukum dan kaitannya terhadap sejarah dari terbentuknya hukum tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat kita simpulkan apabila kita ingin melihat suatu maksud dan tujuan dari pembuat peraturan perundang-

¹⁰⁵ Bagus Cahya S. dan Gede Mahendra W.A., *Original Intent Konstitusi Sebagai Titik Acuan Dalam Wewenang Pengawasan Hakim Oleh Komisi Yudisial*, Jurnal Kertha Desa, Vol. 9 No. 2, 2021, hlm. 1-12

¹⁰⁶ Muchamad Ali Safaat, dkk., *Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003 - 2008 dan 2009 - 2013*, Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017

undangan dapat kita lihat dari teks, sejarah, dan fungsi dari dibentuknya suatu lembaga tersebut. Dalam konteks DPD maka kita perlu untuk melihat bagaimana ketentuan di dalam UUD NRI 1945 serta bagaimana sejarah dari pembentukan Lembaga tersebut, agar dapat kita ketahui apa yang sebenarnya menjadi maksud dan tujuan yang ingin dicapai dari pembentukan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Konsep demokrasi dalam suatu negara memberikan arti bahwa kuasa tertinggi negara ada di tangan rakyat. Kekuasaan tersebut pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk rakyat itu sendiri. Bahkan dalam sistem '*participatory democracy*', dikembangkan pula tambahan 'bersama rakyat', sehingga menjadi "kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan Bersama rakyat. Dalam tataran praktik pengelolaan kekuasaan ini harus dilakukan dengan mekanisme yang diatur sedemikian rupa, sehingga gagasan demokrasi ini dianggap perlu untuk dilakukan melalui prosedur perwakilan. Dari ide inilah muncul ide lembaga perwakilan atau parlemen dalam sejarah. Dalam sistem '*representative democracy*' ini tentu selalu ada kemungkinan suatu usaha untuk mengebiri pengertian kedaulatan tersebut. Oleh karena itu, dalam sejarah pernah muncul pengertian kedaulatan rakyat yang bersifat totaliter.¹⁰⁷

Parlemen dalam sistem demokrasi modern merupakan wakil rakyat yang pada umumnya bertugas membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi lain yang berbeda-beda di setiap negara. Istilah parlemen banyak digunakan di negara-negara Eropa, sedangkan istilah legislatif digunakan di Amerika Serikat. Perbedaan istilah ini mengandung makna yang cukup dalam dan strategis. Dalam kasus Eropa, istilah parlemen mengandung makna pembicaraan masalah-masalah kenegaraan, sedangkan di Amerika Serikat mengandung makna badan

¹⁰⁷Jimly Asshidiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 114

pembuat undang-undang (badan legislatif). Dalam kenyataannya kedua perbedaan tersebut terlihat pada fungsi politik masing-masing.¹⁰⁸

Menurut **C.J. Friedrich**, fungsi parlemen mencakup fungsi perwakilan (*representative assemblies*) dan fungsi memecahkan masalah dalam aktivitas masyarakat (*deliberatives assemblies*). Fungsi-fungsi yang dijalankan oleh parlemen di masing-masing negara berbeda, tergantung pada sistem dan struktur yang berlaku pada parlemen suatu negara. Pada umumnya, struktur parlemen di dunia terdiri dari, sistem satu kamar (*unicameral*) dan sistem dua kamar (*bicameral*).¹⁰⁹ Pelembagaan sistem bikameral tidak lepas dari perluasan cakupan gagasan demokrasi perwakilan. Pada awalnya, demokrasi perwakilan terpancar dalam pengertian sebagai kedaulatan dewan pemilih dan kedaulatan badan perwakilan. Akan tetapi pada perkembangannya rakyat bukanlah suatu totalitas namun suatu komunitas yang majemuk. Sehingga demokrasi berkembang tidak hanya bersumber pada satu kekuatan yang totalitas, tetapi juga terpengaruh pada kekuatan-kekuatan baru yang berkembang di masyarakat.¹¹⁰

Pembentukan DPD pada awalnya dimaksudkan dalam upaya mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Melalui struktur bikameral tersebut diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representatiton*).¹¹¹

¹⁰⁸Isharyanto, 2015, *Hukum Kelembagaan Negara*, Fakultas Hukum Universitas Surakarta, Surakarta, hlm. 37

¹⁰⁹Ibid.

¹¹⁰Ibid., hlm. 41.

¹¹¹Jimly Asshidiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 138

Menurut Ramlan Surbakti, ada beberapa pertimbangan Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timbang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, serta sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat dengan adanya pluralisme daerah otonom. Lebih lanjut, Bagir Manan memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia perlu untuk menuju sistem dua kamar, antara lain:¹¹²

- a) Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *check and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
- b) Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan, kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur langsung yang mewakili seluruh rakyat.
- c) Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu factor untuk menguatkan persatuan dan menghindari disintegrasi.
- d) Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Berdasarkan pendapat di atas, meskipun tidak secara eksplisit menyebutkan akan tetapi kedua pendapat tadi mengarahkan pada suatu pendapat bahwa adanya suatu keseimbangan baik secara kewenangan atau

¹¹²Bagir Manan dalam Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, Juli 2004

adanya suatu sistem dua kamar yang memiliki kewenangan berimbang antara DPR dan DPD. Jimly Asshiddiqie menambahkan, dengan adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.¹¹³

Dalam proses amandemen UUD, DPD sebagai lembaga baru hasil perubahan UUD 1945 usulan pembentukannya sudah muncul sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada 1999 yang dikaitkan dengan keberadaan Utusan Daerah sebagai salah satu unsur dalam susunan keanggotaan MPR. Namun, masuknya ketentuan DPD dalam batang tubuh UUD NRI 1945 baru dapat diputuskan pada Perubahan Ketiga UUD 1945.

Pembahasan mengenai DPD dalam Perubahan Pertama UUD 1945 mulai mengemuka pada saat pembahasan mengenai susunan dan kedudukan MPR serta pembahasan mengenai lembaga perwakilan pada Bab VII. DPD merupakan perkembangan dari Utusan Daerah. Usul mengenai keberadaan DPD mulai muncul dalam Rapat BP MPR ke-2 pada 6 Oktober 1999.¹¹⁴ Beberapa tokoh seperti Asnawi Latief dari Fraksi Persatuan Daulat Ummah (F-PDU) dan Gregorius Seto Harianto dari Fraksi partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB) menyampaikan pendapatnya mengenai dewan utusan daerah.

Pembahasan mengenai keberadaan DPD kembali muncul pada Rapat PAH III BP MPR ke-2 yang dilaksanakan pada 8 Oktober 1999. Dalam pembahasan mengenai susunan dan kedudukan MPR, beberapa fraksi seperti Fraksi Utusan Golongan (F-GU), Fraksi TNI, F-DKB, F-PDU, Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), dan Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI). Secara umum fraksi-fraksi tersebut menyampaikan pendapat bahwa apabila adanya

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945- Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan (Jilid 2)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 1084

suatu penghapusan utusan golongan yang digantikan oleh suatu dewan yang mewakili daerah untuk menyampaikan aspirasi daerah yang dipilih secara demokratis. Sehingga nantinya di dalam MPR terdapat sistem dua kamar antara DPR dan Dewan Daerah tersebut.¹¹⁵ Perdebatan mengenai rumusan ketentuan DPD terus berlanjut pada sidang Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga UUD 1945.

Perdebatan tersebut banyak membahas mengenai sistem unikameral atau bikameral yang akan dianut di dalam lembaga MPR, lebih lanjut perdebatan juga membahas mengenai kewenangan yang dimiliki oleh DPD khususnya dalam aspek pelaksanaan pengawasan serta dalam konteks proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain beberapa hal tersebut, perdebatan juga terus berlanjut pada penentuan anggota dari DPD itu sendiri. Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali.¹¹⁶

Keberadaan DPD dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Pendapat ini juga disampaikan oleh Sri Sumantri dan Mochama Isnaeni yang menyatakan bahwa pembentuk DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu: pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat dalam proses pemilihan. Kedua, adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah dimana apabila tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.¹¹⁷ Kedua latar belakang tersebut merupakan bentuk pembelajaran dari peristiwa pada orde baru, dimana dalam proses melanggengkan

¹¹⁵ Ibid., hlm. 1085-1089.

¹¹⁶ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, op.cit., hal. 138-139

¹¹⁷ Muchamad Ali Safaat, *DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah dan Proses Penyerapan Aspirasi*, disampaikan sebagai bahan pengujian UU Nomor 27 Tahun 2009.

otoritarianisme melalui MPR, karena beberapa susunan anggotanya dipilih melalui sistem pengangkatan. Sehingga dengan adanya proses pemilihan dalam setiap unsur lembaga perwakilan dapat mencegah terjadinya otoritarianisme.

Pembentukan dari DPD juga dapat dilihat melalui hakikat kepentingan yang diwakili oleh DPD. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan DPD dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah. Perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian dari keterwakilan ganda (*double representation*) yang dijalankan oleh masing-masing dewan tersebut. Kepentingan yang harus lebih diutamakan oleh DPD adalah kepentingan daerah sebagai keseluruhan. Terlepas dari anggapan bahwa kepentingan individu rakyat telah disalurkan melalui DPD. Namun dalam arti kepentingan daerah ini adalah kepentingan dalam hal penentuan kebijakan otonomi daerah, bukan semata kebijakan administrasi lokal. Lebih jauh, kepentingan daerah yang harus dibawa dalam tingkat nasional adalah pengikut sertaan berbagai wakil daerah dalam penentuan kebijakan di tingkat pusat, agar kebijakan yang tercipta dapat mewakili dari kehendak keseluruhan daerah.¹¹⁸

Keberadaan DPD merupakan suatu produk kelembagaan berdasarkan proses sejarah yang panjang khususnya dalam hal hubungan antara pusat dan daerah. Adanya DPD sangat berakar dengan kebhinekaan yang ada di Indonesia. Sebagai bangsa yang menganut ideologi Pancasila dan sebagai titik pertemuan dari pluralisme sosial di berbagai sisi maka DPD dapat menjadi suatu wadah atau jalan bagi daerah untuk membawa kepentingan daerah pada tingkat pusat. Berbagai problematika lokalitas yang terjadi perlu untuk diangkat menjadi isu nasional, sehingga melalui DPD ini merupakan jalan bagi kepentingan daerah untuk dapat mengangkat berbagai masalah tersebut.¹¹⁹ DPD di sisi lain, juga dapat menjadi jalan alternatif politik bagi sebagian rakyat apabila terjadi hambatan dalam penyaluran aspirasi melalui DPR, sehingga

¹¹⁸ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, op.cit.*, hlm. 146-147

¹¹⁹ Diskusi tim peneliti bersama Dr. Sirajuddin, S.H.,M.H., dalam rangka pendalaman materi kajian evaluasi BAB tentang DPD, 13 November 2021.

dengan adanya dua kamar dalam parlemen Indonesia memberikan alternatif pilihan bagi rakyat dalam menyampaikan aspirasinya.

Dalam aspek filosofis, kehadiran DPD merupakan bagian tak terpisahkan dari perubahan UUD 1945 yang telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia dari sistem ketatanegaraan yang memberlakukan prinsip supremasi MPR menjadi sistem ketatanegaraan yang memberlakukan prinsip supremasi Konstitusi. Dalam proses perubahan UUD, MPR sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan UUD bersepakat untuk tidak merubah Pembukaan UUD 1945. Hal ini disebabkan di dalam Pembukaan UUD 1945 tercantum tujuan pembentukan negara Indonesia serta dasar negara Pancasila sebagai nilai yang harus dihayati dan diamankan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Pemerintah Negara Indonesia yang hendak dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia itu adalah sebuah Republik yang berkedaulatan rakyat. Hal ini jelas merujuk pada bentuk negara yang hendak didirikan, yaitu republik bukan kerajaan, di mana di dalamnya rakyatlah yang berdaulat. Dengan kata lain, negara yang hendak didirikan adalah sebuah republik yang berlandaskan prinsip-prinsip demokrasi sebab hanya dalam demokrasilah rakyat berdaulat. Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang hendak dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia itu adalah berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini merujuk pada dasar negara Pancasila yang sekaligus merupakan ideologi negara serta tujuan yang hendak dicapai atau diwujudkan.

Dalam konteks pembentukan, pengaturan dan pelaksanaan DPD, perlu untuk mempertimbangkan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila dan tujuan yang hendak dicapai bangsa Indonesia. DPD merupakan suatu bentuk perwujudan dari penjunjungan tinggi kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan

menggunakan sistem perwakilan yang mewakili kepentingan-kepentingan daerah. Dimensi ini juga tercermin di dalam Pancasila khususnya sila ke-4 yang menjunjung tinggi permusyawaratan untuk mufakat dalam penyelesaian berbagai permasalahan kenegaraan yang terjadi.

Lebih lanjut permusyawaratan tersebut harus mencerminkan dimensi Ke-Tuhanan yang dianut oleh bangsa Indonesia sebagai bangsa yang memiliki aspek spiritual yang kuat. Permusyawaratan tersebut juga harus mencerminkan dimensi kemanusiaan, dimana kemanusiaan menitik beratkan pada manusia sebagai suatu makhluk yang memiliki rasa etika, karsa, dan rasa sebagai hasil dari pemikiran akal yang merupakan anugerah Tuhan YME. Berbagai dimensi tersebut juga harus ditujukan pada penciptaan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya, pembentukan, pengaturan, dan pelaksanaan DPD harus dapat mewujudkan keadilan sosial yang menyeluruh untuk rakyat Indonesia. Sebagai bangsa yang memiliki susunan masyarakat yang sangat plural, DPD juga harus dapat mencerminkan dimensi Persatuan Indonesia. Sehingga DPD sebagai lembaga negara yang terbentuk sebagai perwujudan kekhasan yang dimiliki bangsa Indonesia harus dapat memperkuat integrasi nasional. Keanggotaan DPD harus dapat diisi oleh wakil-wakil daerah yang secara utuh membawa kepentingan daerah serta dapat sebagai sarana perekat dan komunikasi antar daerah. Sehingga pembangunan nasional yang terintegrasi dari tingkat daerah menuju pusat dapat terlaksana. Oleh karena nilai-nilai yang demikian pengaturan dan pelaksanaan DPD perlu dilaksanakan secara konsekuen dengan memedomani nilai-nilai Pancasila.

Dalam aspek yuridis konstitusi, DPD diatur di dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI 1945, dengan ketentuan sebagai berikut:

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*

- (3) *Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.*
- (4) *Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.*

Pasal 22 D

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

Berdasarkan ketentuan norma di atas, maka dapat kita lihat bahwa secara umum Pasal 22C mengatur mengenai sistem kelembagaan dari DPD seperti mekanisme pengisian anggota DPD, jumlah dari anggota DPD, kewajiban bersidang DPD, serta struktur dan kedudukan DPD yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pasal 22D lebih mengatur mengenai kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga merupakan unsur yang sangat penting, karena melalui kewenangan

kita dapat melihat sejauh apa dampak dan peran yang dapat dilakukan oleh suatu lembaga di dalam kegiatan bernegara. Lembaga yang tidak memiliki kewenangan yang cukup dapat dikatakan sebagai lembaga besar namun tidak dapat memberikan dampak atas kemegahan yang telah diberikan.

Isu yang sering diangkat di dalam DPD adalah di dalam aspek tarik menarik kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Sebagai lembaga perwakilan yang ada di dalam parlemen sejatinya DPD harusnya memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Namun seperti yang kita lihat di dalam ketentuan Pasal 22D bahwa di dalam kewenangan yang diatur DPD memiliki fungsi legislasi dan pengawasan yang cukup terbatas.

Dalam kewenangan legislasi, DPD hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang dan melakukan pembahasan rancangan undang-undang yang memiliki korelasi terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Sehingga dengan kondisi tersebut dapat dikatakan bahwa keberadaan DPD pada kondisi eksisting hanya sebagai penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi legislasi oleh DPR, sehingga lebih tepat DPD disebut sebagai *co-legislator* semata dibandingkan legislator secara utuh.¹²⁰ Sedangkan dalam hal pengawasan dapat dikatakan bahwa DPD memiliki kewenangan yang utuh meskipun pengawasan tersebut hanya terbatas pada hal yang berkaitan dengan otonomi daerah. Tidak seajarnya antara kewenangan yang diberikan kepada DPD dibandingkan DPR inilah yang sering kali menjadi diskusi bahwa DPD perlu dilakukan penguatan setidaknya dalam aspek kewenangan legislasi. Karena sebagai lembaga perwakilan yang sejajar dengan DPR setidaknya DPD juga harus memiliki kewenangan yang sejajar dengan DPD. Lebih lanjut, mengingat bahwa persyaratan yang diajukan untuk menjadi calon anggota DPD juga cukup sulit untuk dapat memenuhi syarat sebagai representasi daerah maka sudah menjadi hal yang urgen bahwa kewenangan DPD perlu untuk dikuatkan.

¹²⁰ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, op.cit.

Banyak pendapat mengatakan bahwa dengan rumusan tegas fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan oleh DPR, telah memberikan garis demarkasi yang sangat tegas bahwa kekuasaan membuat undang-undang hanya menjadi monopoli DPR. Tidak hanya kewenangannya yang terbatas, UUD NRI 1945 juga sangat rancu dalam memberikan pengaturan dan tidak memberikan kejelasan dalam pengaturan fungsi kekuasaan dari DPD, serta memberikan restriksi kewenangan yang tidak proporsional kepada DPD sebagai lembaga legislatif yang juga menjadi bagian dari MPR, selain DPR. Sebagai institusi yang baru, DPD begitu berarti secara perannya dengan setidaknya mempertimbangkan dalam empat aspek:¹²¹

- a. Fungsi, tugas, wewenang dan hak DPD sebagai institusi yang utuh ataupun DPD dalam hal keanggotaan masih belum terumus dengan baik;
- b. Sebagai lembaga baru, masih memerlukan untuk mencari sebuah sistem yang memungkinkan berperannya DPD secara optimal;
- c. Lembaga-lembaga negara yang sudah ada sebelumnya, khususnya DPR belum sepenuh hati memberikan peran yang menentukan bagi DPD, sehingga wibawa politik dan kewenangan yang dimilikinya masih sangat lemah;
- d. Karena Indonesia belum memiliki pengalaman yang luas terhadap sistem bikameral.

Pada perkembangannya, dikarenakan tidak sejalannya ide pembentukan DPD dengan hasil akhir rumusan kewenangan DPD pada amandemen UUD 1945 mengesankan bahwa Marwah DPD jatuh tanpa arah. Penjatuhan marwah tersebut selain melalui ketentuan yang tertuang di dalam konstitusi lebih lanjut perkembangan undang-undang pelaksanaan dari

¹²¹ Universitas Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Badan Pengkajian MPR RI, 2018, hlm. 199.

ketentuan DPD juga memberikan batasan-batasan terhadap kewenangan DPD.¹²²

Pengaturan lebih lanjut mengenai susunan dan kedudukan DPD pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut mengatur lebih lanjut pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh DPD sesuai dengan amanat konstitusi. Namun dalam ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalam undang-undang tersebut semakin menegaskan bahwa kedudukan antara DPR dan DPD meskipun sama-sama lembaga perwakilan terlihat tidak sejajar dan terlihat bahwa DPD hanya berupa lembaga yang bertugas untuk membantu dan inferior dibandingkan dengan DPR.

Dalam ketentuan yang ada ditegaskan bahwa fungsi DPD hanya pada dua hal: pertama, pengajuan usul dan ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; kedua, pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.¹²³ Dalam pelaksanaan kewenangan mengusulkan rancangan undang-undang DPD harus mengusulkan kepada DPR dan kemudian DPR akan mengundang DPD untuk membahas sesuai dengan tata tertib DPR. Artinya dalam hal ini DPD harus menyesuaikan dengan ketentuan yang telah diatur oleh DPR.¹²⁴ Lebih lanjut, bahwa pengusulan undang-undang yang dilakukan oleh DPD tidak dapat dilakukan langsung Bersama dengan pemerintah, namun harus dibahas dulu bersama dengan DPR kemudian DPR membahas rancangan tersebut bersama pemerintah, artinya dalam hal ini terkesan seolah DPR mewakili DPD.¹²⁵ Dalam kewenangan lainnya, seperti ikut membahas rancangan

¹²² Adventus Toding, *DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan*, Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017

¹²³ Pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹²⁴ Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹²⁵ Pasal 42 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, DPD terbatas pada undangan yang diberikan oleh DPR untuk membahas bersama pemerintah, selain itu dalam pembahasan tersebut DPD hanya memberikan pandangannya tanpa memiliki suatu kewenangan untuk memberikan voting untuk menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang sedang dibahas.¹²⁶ Kewenangan lain yang diberikan juga hanya menempatkan DPD pada lembaga yang hanya cukup pada tahap pemberian pertimbangan, bukan pada tahap DPD memberikan suatu sikap yang dapat menghasilkan kewenangan untuk menyepakati atau menolak terkait dengan rancangan undang-undangan APBN atau yang berkaitan dengan pajak, Pendidikan, dan agama, serta pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.¹²⁷

Dalam perkembangannya setelah kurang lebih enam tahun berjalan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dicabut dan dinyatakan oleh berlaku dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pembentukan undang-undang ini mencakup hal yang lebih luas daripada pendahulunya, tidak lagi hanya mengatur susunan dan kedudukan, tapi mengatur hal lainnya yang dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja lembaga perwakilan melalui berbagai instrumen pendukung yang diatur di dalam undang-undang ini.¹²⁸

Pemberian kewenangan yang ada pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tidak jauh berbeda dengan kewenangan yang ada pada undang-undang sebelumnya. Dalam hal bidang legislasi DPD hanya mempunyai fungsi untuk 'dapat mengajukan' dan 'ikut membahas' rancangan undang-undangan dengan DPR maupun pemerintah. Adapun tambahan kewenangan lainnya

¹²⁶ Pasal 43 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹²⁷ Pasal 44 dan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹²⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

adalah ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, akan tetapi tidak ada jaminan kewenangan untuk dapat mengawal rancangan undang-undang yang telah diusulkan oleh DPD hingga dapat diundangkan. Lebih lanjut, pengawasan yang dilakukan oleh DPD hasilnya disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti, artinya dalam hal ini DPD tidak dapat melakukan eksekusi langsung atas pengawasan yang telah dilakukannya dan bergantung DPR untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang telah dilakukan tersebut. Perbedaan lainnya yang adalah pemberian kewenangan dalam rangka pengawasan untuk melakukan rapat dengan Pemerintahan Daerah, DPRD, dan masyarakat daerah pemilihannya.¹²⁹

Dalam perkembangannya DPD mengajukan uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD khususnya ketentuan-ketentuan yang melemahkan kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya. Uji materiil undang-undang tersebut juga dilakukan bersamaan dengan menguji Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ada lima pokok persoalan konstitusional yang dimohonkan oleh DPD dalam perkara ini:¹³⁰

- a. Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU, RUU yang diusulkan oleh DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR;
- b. Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 bersama DPR dan Presiden;
- c. Kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945;
- d. Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang menurut DPD sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR;
- e. Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945.

¹²⁹ Pasal 224 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹³⁰ Paragraf 3.16 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pegujian UU Nomor 27 Tahun 2009

Berdasarkan beberapa isu tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan padangan sebagai berikut:

- a. Bahwa menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Sehingga dengan hasil keputusan ini bahwa usul rancangan undang-undang oleh DPD sama dengan rancangan yang diusulkan oleh DPR;¹³¹
- b. Bahwa kewenangan DPD ikut membahas RUU adalah kewenangan yang sejajar dengan DPR dan Presiden dalam membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi. Bahwa pembahasan yang dilakukan oleh DPD tidak hanya diikuti dalam tahap pembicaraan tingkat I, namun hingga tahap membahas Daftar Inventarisir Masalah serta menyampaikan pendapat mini, lebih lanjut sampai dengan tahapan terakhir sebelum tahap persetujuan;¹³²
- c. Bahwa dalam hal pemberian persetujuan terhadap rancangan undang-undang, konstitusi telah mengatur bahwa DPD hanya memiliki kewenangan dalam mengikuti pembahasan tanpa berwenang untuk memberikan persetujuan;¹³³
- d. Bahwa DPD memiliki keterlibatan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam proses penyusunan Prolegnas, sehingga dengan tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas dapat mereduksi kewenangan DPD;¹³⁴
- e. Bahwa dalam hal kewenangan pemberian pertimbangan terhadap rancangan undang-undang APBN tidak dimaksudkan bahwa DPD dilibatkan dalam pembahasan rancangan undang-undang tersebut,

¹³¹ Paragraf 3.18 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pegujian UU Nomor 27 Tahun 2009

¹³² Paragraf 3.18.2 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pegujian UU Nomor 27 Tahun 2009

¹³³ Paragraf 3.18.3 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pegujian UU Nomor 27 Tahun 2009

¹³⁴ Paragraf 3.18.4 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pegujian UU Nomor 27 Tahun 2009

akan tetapi yang menjadi titik penting adalah kewajiban DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan dari DPD dalam proses pembahasan rancangan tersebut.¹³⁵

Melalui putusan tersebut, setidaknya Mahkamah Konstitusi telah memberikan gambaran mengenai relasi kewenangan antara DPR dan DPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai badan perwakilan agar dapat sesuai dengan amanat yang tertuang di dalam konstitusi. Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi juga telah berjasa dalam usaha untuk mengangkat marwah dari DPD sebagai lembaga perwakilan dengan mengabulkan sebagian permohonan yang dimohonkan melalui putusan tersebut.

Pasca putusan tersebut, konsistensi dari pelaksanaan putusan tersebut menjadi tantangan bagi para perumus peraturan perundang-undangan. Rancangan Undang-Undang (RUU) Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 merupakan salah satu dari Prolegnas RUU prioritas Tahun 2013 yang telah disetujui bersamaan dengan 72 RUU lainnya ditambah RUU kumulatif dalam Rapat Paripurna DPR, Kamis 13 Desember 2012. Dengan demikian, pada dasarnya, perubahan UU Nomor 27 Tahun 2009 telah direncanakan sebelum adanya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang baru diucapkan pada 27 Maret 2013. Artinya, perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tidak memiliki intensi atau dikarenakan adanya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Lebih lanjut, argumentasi tersebut juga terlihat jelas di dalam Naskah Akademik yang tidak terdapat satu penjelasan pun bahwa perubahan undang-undang tersebut dikarenakan adanya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.¹³⁶

Secara umum bahwa materi yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

¹³⁵ Paragraf 3.18.5 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pegujian UU Nomor 27 Tahun 2009

¹³⁶ Fajar Laksono, dkk., *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015 hlm 75

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah merepresentasi adanya kesesuaian terhadap Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.¹³⁷ Namun meskipun demikian, dengan adanya hal tersebut tidak menandakan sistem parlemen yang dianut di Indonesia menjadi *strong bicameralism*. Dikarenakan dalam taraf kewenangan yang diamanatkan oleh konstitusi telah jelas bahwa dalam melaksanakan fungsi legislatifnya, DPD hanya 'dapat mengusulkan', 'ikut membahas', dan 'memberikan pertimbangan' terhadap beberapa RUU tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Stephen Sherlock berpendapat bahwa DPD merupakan badan penasehatan bukan majelis tinggi. Hal yang mendasari argumentasi tersebut dapat dilihat dari bukti pertama dengan membaca ketentuan yang tercantum di dalam konstitusi dan undang-undang pelaksananya. Secara nyata memang DPD memiliki peran dalam proses legislasi tapi peran tersebut sangat terbatas baik dalam bentuk kewenangan secara aktif yaitu hanya dalam pengajuan dan ikut serta dalam membahas, selain itu juga dalam hal cakupan sektor pengaturan yang mengikutsertakan DPD juga bersifat terbatas hanya pada urusan otonomi daerah.

Keterbatasan itu juga ditambahkan bahwa tidak ada ketentuan yang mengatur lebih lanjut bahwa terdapat kewajiban bagi DPR untuk menerima berbagai masukan atau pertimbangan yang diberikan oleh DPD. DPD merupakan sebuah contoh yang tidak biasa dari praktik dua kamar karena mewakili suatu kombinasi yang aneh dari suatu keterbatasan kekuasaan dan legitimasi yang tinggi. Dimana peran DPD dalam pembuatan Undang-Undang sangat terbatas, hanya memberikan masukan pada bidang tertentu dan tidak ada RUU yang benar-benar harus melewati pertimbangan untuk diterima atau ditolak oleh DPD, namun pada saat yang sama memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara utuh oleh para konstituen.¹³⁸

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Stephen Sherlock, 2005, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions, hlm. 8-9

Legitimasi perwakilan anggota DPD didapatkan sejak anggota tersebut mendaftarkan sebagai peserta pemilihan anggota DPD. Dimana peserta pemilihan umum DPD merupakan perseorangan yang harus memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditetapkan oleh undang-undang, khususnya terdapat suatu persyaratan dukungan minimal.¹³⁹ Dukungan tersebut harus berasal dari suatu daerah yang ingin diwakili oleh perseorangan tersebut, untuk nantinya dapat dipilih oleh masyarakat yang ada pada daerah tersebut. Persyaratan tersebut berbeda halnya dengan pencalonan untuk mengikuti pemilihan umum DPR. Setiap calon peserta tidak perlu melampirkan bukti dukungan, cukup menjadi anggota suatu partai politik peserta pemilihan umum seorang tersebut dapat mencalonkan diri sebagai anggota DPR.¹⁴⁰

Dalam hal legitimasi perolehan suara pemilihan umum DPD memiliki legitimasi perwakilan yang kuat karena seorang pemilih langsung memberikan suaranya kepada seseorang yang dia inginkan menjadi wakilnya. Dalam hal ini penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan.¹⁴¹ Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, calon yang memperoleh dukungan Pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.¹⁴²

Berbeda dengan penetapan calon terpilih menjadi anggota DPR, bahwa penetapan perolehan jumlah kursi didasarkan pada perolehan suara sah setiap partai politik di daerah pemilihan sebagai suara sah setiap partai politik, kemudian berdasarkan hasil total suara sah tersebut dilakukan metode penghitungan dengan bilangan pembagi yang telah ditentukan sehingga dapat ditentukan hasil perolehan kursi yang diperoleh partai politik

¹³⁹Pasal 182 dan Pasal 183 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemilihan Umum, dimana persyaratan dukungan tersebut paling sedikit 1.000 orang pemilih sampai paling banyak 5.000 pemilih bergantung pada jumlah penduduk yang ada di masing-masing provinsi tersebut.

¹⁴⁰ Pasal 240 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemilihan Umum

¹⁴¹ Pasal 423 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemilihan Umum

¹⁴² Pasal 423 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemilihan Umum

di masing-masing daerah pemilihan. Calon anggota DPR yang berhak untuk memperoleh kursi ditetapkan suara terbanyak yang diperoleh masing-masing calon anggota DPR dan bergantung pada perolehan kursi yang di dapatkan oleh partai politik pada daerah pemilihan.¹⁴³

Berdasarkan penjelasan di atas dapat kita ketahui, bahwa DPD dan DPRD pada hakikatnya mewakili suara yang berbeda. Bahwa DPRD merupakan perseorangan yang dipilih langsung oleh pemilih di suatu provinsi yang diharapkan mewakili kepentingan daerah di tingkat pusat. Sedangkan DPRD mewakili dua hal, selain dipilih oleh pemilih secara langsung pada daerah pemilihan yang telah ditentukan, DPRD juga sangat bergantung pada perolehan suara partai politik yang didapatkan. Sehingga dalam hal ini sulit untuk tidak dikatakan bahwa DPRD juga mewakili kepentingan partai politik, dibandingkan dengan DPRD yang hanya mewakili kepentingan suatu daerah. Lebih lanjut, dalam suatu daerah pemilihan DPRD tidak selalu mewakili suara satu daerah provinsi, adapun satu provinsi dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan yang terdiri dari beberapa kabupaten/kota.

Pada aspek sosio-politik dapat kita analisis melalui persepsi publik terhadap kinerja DPRD. Selain itu dapat juga dapat kita lihat melalui dinamika politik yang terjadi pada DPRD. Pada tahun 2018, survei yang dilakukan oleh Charta Politica terkait kepercayaan publik DPRD hanya sebesar 37,5 persen.¹⁴⁴ Berdasarkan survei yang dilakukan lembaga *Fixpoll Research and Strategic Consulting* pada 16-27 Juli 2021, menunjukkan tingkat kepuasan masyarakat terhadap DPRD hanya sebesar 13,4 persen, sedangkan sebanyak 29,5 persen menyatakan tidak puas dan sangat tidak puas.¹⁴⁵ Lebih lanjut, tim peneliti juga melakukan survei terkait beberapa aspek terkait kinerja dari DPRD. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh tim dengan profil responden survei

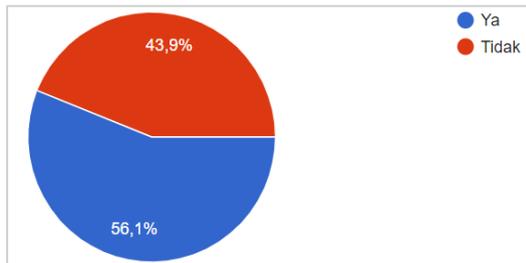
¹⁴³ Pasal 420 dan Pasal 422 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemilihan Umum

¹⁴⁴ Sindonews, Survei: Kinerja Rendah, Rapor DPR-DPD Masih Tetap Merah, <https://nasional.sindonews.com/berita/1333773/12/survei-kinerja-rendah-rapor-dpr-dpd-masih-tetap-merah>, diakses 11 November 2021

¹⁴⁵ Merdeka.com, Survei Fixpoll: Kepuasan Masyarakat Atas Kinerja DPR, MPR, dan DPRD Rendah, <https://www.merdeka.com/politik/survei-fixpoll-kepuasan-masyarakat-atas-kinerja-dpr-mpr-dan-dpd-rendah.html>, diakses 12 November 2021

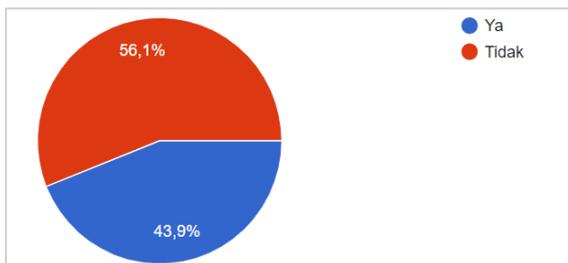
sama dengan survei kementerian negara diperoleh identifikasi sebagai berikut:

Grafik 20 Tingkat Pengetahuan Anggota DPD Berdasarkan Asal Daerah



Berdasarkan grafik di atas dapat diketahui bahwa sebesar 56,1% mengenal anggota DPD yang mewakili provinsinya, sedangkan 43,9% tidak mengetahui. Hasil tersebut menunjukkan hal yang cukup positif karena setidaknya setengah lebih dari responden mengetahui perwakilannya yang duduk di DPD. Sehingga para konstituen mengetahui harus kepada siapa aspirasi daerah yang ingin disampaikan.

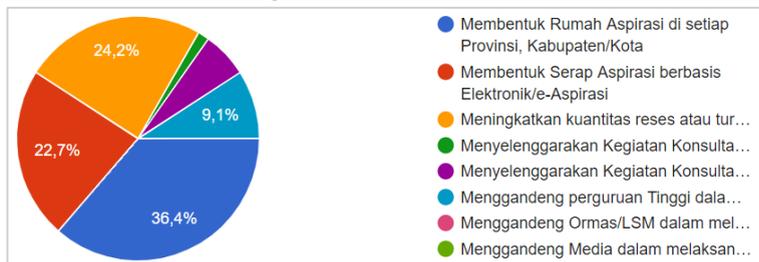
Grafik 21 Kontribusi DPD terhadap kebijakan Nasional



Grafik tersebut memberikan gambaran terkait kontribusi DPD baik dalam sisi kelembagaan maupun perorangan dalam menjembatani kepentingan atau aspirasi masyarakat/Pemerintahan Daerah dalam proses pengambilan kebijakan Nasional. Berdasarkan data di atas menunjukkan

bahwa sebesar 56,1 persen menganggap DPD tidak memberikan kontribusi yang signifikan sebagai penyalur aspirasi masyarakat ataupun Pemerintahan Daerah dalam proses pengambilan kebijakan pada Skala Nasional, sedangkan sebesar 43,9 persen menganggap memiliki dampak yang signifikan. Signifikansi DPD tersebut sangat bergantung pada kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan yang memiliki legitimasi kuat akan tetapi memiliki kekuasaan atau kewenangan yang terbatas, dan lebih seperti lembaga penasihat.

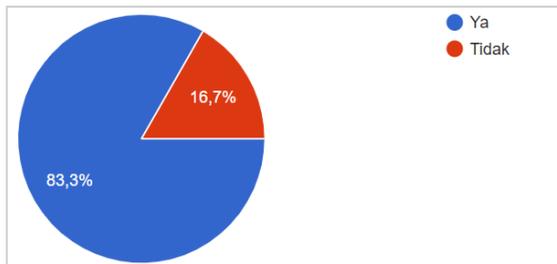
Grafik 22 Konsep Kegiatan yang Dapat Meningkatkan Fungsi dan Kedudukan DPD



Data di atas menunjukkan beberapa konsep kegiatan yang dapat dilakukan oleh DPD dalam rangka untuk meningkatkan atau memperkuat fungsi dan kedudukan dari DPD. Berdasarkan hasil survei menunjukkan bahwa saran untuk membentuk Rumah Aspirasi di setiap tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota menduduki angka yang tertinggi yaitu sebesar 36,4 persen. Kemudian pada posisi kedua saran kegiatan berupa peningkatan kuantitas reses atau turun ke bawah dengan masyarakat atau konstituen sebesar 24,2 persen. Lebih lanjut, serap aspirasi berbasis elektronik atau E-Aspirasi sebesar 22,7 persen. Kemudian menggandeng Perguruan Tinggi dalam melaksanakan tugas dan fungsi DPD sebesar 9,1%. Sedangkan dalam hal kegiatan konsultasi publik secara luring dan daring secara berurutan sebesar 6,1 persen dan 1,5 persen.

Melalui data tersebut dapat kita simpulkan bahwa dalam konteks konstituen daerah menginginkan adanya kedekatan anggota DPD dengan masyarakat. Pembentukan Rumah Aspirasi di daerah-daerah dapat memberikan dampak berupa kedekatan dalam hal penyaluran berbagai aspirasi ataupun problematika yang terjadi di daerah. Hal ini semakin diperkuat dengan konsep peningkatan intensitas kegiatan reses atau menemui konstituen serta penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dalam rangka penyerapan aspirasi juga menunjukkan angka yang tinggi. Sehingga dengan hal tersebut diharapkan DPD dapat memberikan kontribusi yang lebih khususnya menjadi jembatan bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah dalam proses pengambilan kebijakan skala Nasional.

Grafik 23 Urgensi Penguatan Fungsi Legislasi DPD



Data di atas merupakan pendapat responden terkait urgensi dari penguatan fungsi legislasi yang ada di DPD. Hampir secara mayoritas sebesar 83,3 persen menganggap perlu untuk menguatkan fungsi legislasi di tubuh DPD. Seperti yang telah dibahas bahwa DPD memang memiliki fungsi legislasi, akan tetapi kuasa legislasi yang dimiliki oleh DPD lebih bersifat seperti lembaga konsultatif, karena DPD tidak memiliki kewenangan untuk menerima atau menolak RUU yang diajukan, DPD hanya bisa mengusulkan dan ikut dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah. Adapun beberapa alasan yang diberikan kenapa perlu untuk memperkuat fungsi legislasi pada DPD, antara lain:

- a) memperkuat fungsi legislasi DPD dapat untuk mengimbangi fungsi legislasi pada DPR;
- b) meningkatkan peran dari DPD;
- c) agar dapat memperjuangkan kepentingan daerah dalam proses legislasi;
- d) karena DPD dipilih bukan berdasarkan partai politik;
- e) agar *output* dari kegiatan serap aspirasi dapat disalurkan secara lebih jelas dan kuat.

Masih terdapat alasan lainnya yang diberikan oleh responden selain alasan-alasan yang telah tim sebutkan di atas. Namun secara umum, harapan dari penguatan fungsi legislasi DPD ini adalah untuk membentuk suatu sistem parlemen bikameral yang seimbang antara DPR dan DPD. Pemberian fungsi legislasi DPD dari perencanaan, pengusulan, pembahasan, hingga pada tahap akhir dapat menjamin kepentingan daerah dapat tersampaikan di dalam materi muatan undang-undang yang akan disahkan, sehingga hasil serap aspirasi di tingkat daerah dapat memberikan hasil yang efektif. Lebih lanjut dengan hal ini juga dapat meningkatkan marwah DPD sekaligus meningkatkan kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan DPD.

Selain dalam hal kewenangan DPD, isu yang akhir-akhir ini menguat adalah isu mengenai keanggotaan DPD. Disebutkan di dalam Pasal 181 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Sehingga dengan ketentuan tersebut telah jelas bahwa anggota DPD bukanlah perwakilan dari partai politik, namun perseorangan yang maju untuk mewakili daerah.

Pada perkembangannya, banyak anggota DPD yang merangkap sebagai anggota dan/atau pengurus partai politik. Hal ini memunculkan berbagai polemik, karena DPD sendiri dibentuk sebagai perwakilan daerah yang tidak dimaksudkan untuk mewakili suara partai politik. Berdasarkan Indonesian Parliamentary Center sampai dengan tahun 2017 bahwa kurang lebih 78 (tujuh puluh delapan) anggota DPD berafiliasi kepada partai politik. Kondisi

ini bukan tanpa akibat, polemik yang terjadi adalah adanya konflik mengenai revisi tata tertib DPD serta perebutan jabatan kuasa di dalam tubuh DPD.¹⁴⁶

Kondisi tersebut mulai menemui titik terang, ketika terdapat permohonan oleh Muhammad Hafidz kepada Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 permohonan tersebut dikabulkan seluruhnya, bahwa frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsiaris) partai politik. Artinya dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi memberikan anggapan bahwa anggota DPD atau untuk menjadi calon anggota DPD tidak diperbolehkan berasal dari fungsiaris partai politik.

Pendapat Mahkamah Konstitusi, didasarkan kepada putusan sebelumnya yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dimana dalam pertimbangan hukumnya menekankan keanggotaan DPD sebagai representasi teritorial yang pengisian jabatannya bukan berasal dari partai politik serta perbedaannya dengan anggota DPR yang berasal dari partai politik. Mahkamah menyatakan bahwa:¹⁴⁷

- a) DPD adalah sebuah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perubahan UDD 1945. Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah-daerah. Saluran dan peran tersebut dilakukan dengan memberikan tempat bagi daerah-daerah untuk menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional untuk memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga akan memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia. Perwakilan daerah

¹⁴⁶ Indonesian Parliamentary Center, *Katastrofi Dewan Perwakilan Daerah: Parpolisasi, Korupsi, dan Kemelut Konflik*, https://ipc-or-id.translate.goog/katastrofi-dewan-perwakilan-daerah-parpolisasi-korupsi-dan-kemelut-konflik/?x_tr_sl=id&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en-US&x_tr_pto=nui.op.sc, diakses 12 November 2021

¹⁴⁷ Paragraf 3.14 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

dalam DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) dari daerah, dalam hal ini provinsi. Dengan demikian, keberadaan DPD tidak dapat dipisahkan dari adanya Utusan Daerah sebagai salah satu unsur MPR. Dengan ditetapkannya bahwa seluruh anggota MPR harus dipilih dalam Pemilihan Umum [vide Pasal 2 ayat (1) UUD 1945], maka Utusan Daerah pun harus dipilih dalam Pemilihan Umum.

- b) Keterwakilan anggota DPR dan anggota DPD yang sama-sama mewakili daerah di badan perwakilan tingkat nasional mengandung perbedaan, antara lain, anggota DPR dipilih berdasarkan daerah-daerah pemilihan dari seluruh Indonesia. Adapun anggota DPR dicalonkan dan berasal dari partai politik peserta pemilihan umum, yang dalam posisinya sebagai anggota DPR mewakili dua kepentingan sekaligus, yaitu kepentingan partai politik dan kepentingan rakyat daerah yang diwakilinya. Pada sisi lain, anggota DPD berasal dari perseorangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah tersebut, sehingga anggota DPD hanya akan secara murni menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya, yaitu seluruh aspek yang terkait dengan daerah yang diwakilinya. Berbeda dengan anggota DPR, yang oleh karena mewakili partai politik tertentu sering dibebani oleh misi partai politik yang bersangkutan. Selain itu, wakil rakyat yang duduk di DPR yang berasal dari partai politik dan terpilih dari suatu daerah pemilihan dapat saja berdomisili atau berasal dari daerah lain yang bisa saja tidak begitu mengenal daerah yang diwakilinya. Hal semacam itu sangat kecil kemungkinan terjadi bagi anggota DPD, karena mereka dipilih secara perseorangan dalam pemilihan umum secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka menjadi jelas, bahwa dilihat dari hakikat representasi yang diwakili oleh DPD adalah kepentingan daerah maka anggota DPD tidak boleh berasal dari pengurus partai politik agar tidak ada

dualisme atau bahkan penunggangan kepentingan di dalam tubuh DPD. Secara original intent telah jelas bahwa DPD dibentuk untuk mewakili kepentingan daerah di tingkat pusat. Selain itu, DPD juga dapat menjadi sarana penguat integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena dengan adanya perwakilan dari masing-masing daerah yang membahas masalah kedaerahan membuat antar daerah menjadi dapat mengerti satu sama lain.

Pertanyaan penting selanjutnya adalah urgensi penguatan fungsi dan kedudukan dari DPD. Pertanyaan ini mungkin dapat dijawab dengan melihat desain konstitusional terkait dengan DPD sebagai organ konstitusi. Bahwa DPD dibentuk dengan desain konstitusional sebagai berikut:¹⁴⁸

- 1) DPD merupakan representasi daerah (*territorial representation*) yang membawa dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam kerangka kepentingan nasional, sebagai imbalan atas dasar prinsip “*checks and balances*” terhadap DPR yang merupakan representasi politik (*political representation*) dari aspirasi dan kepentingan politik partai-partai politik dalam kerangka kepentingan nasional;
- 2) Keberadaan DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang seluruh anggotanya menjadi anggota MPR bukanlah berarti bahwa sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral, melainkan sebagai gambaran tentang sistem perwakilan yang khas Indonesia;
- 3) Meskipun kewenangan konstitusional DPD terbatas, namun dari seluruh kewenangannya di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, kesemuanya terkait dan berorientasi kepada kepentingan daerah yang harus diperjuangkan secara nasional berdasarkan postulat keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah;
- 4) Bahwa sebagai representasi daerah dari setiap provinsi, anggota DPD dipilih melalui Pemilu dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama,

¹⁴⁸ Paragraf 3.18.1 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008

berdasarkan pencalonan secara perseorangan, bukan melalui Partai, sebagai peserta Pemilu.

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi di atas, dapat kita ambil beberapa poin penting yaitu: a) bahwa DPD merupakan representasi teritorial; b) bahwa DPD membawa kepentingan daerah untuk diperjuangkan secara nasional; c) bahwa DPD berasal dari pencalonan perseorangan, bukan melalui Partai. Terkait dengan pendapat Mahkamah Konstitusi bahwa bukan berarti sistem parlemen Indonesia menganut sistem bikameral, hal tersebut tim peneliti sadari sebagai ketaatan Mahkamah Konstitusi dalam menggunakan metode penafsiran yang sering digunakan Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan.¹⁴⁹ Akan tetapi bukan berarti bahwa dalam hal ini tidak boleh adanya suatu perbedaan pendapat yang dapat meningkatkan khazanah keilmuan serta wacana pembangunan ketatanegaraan yang bertujuan untuk kepentingan dan tujuan nasional.

Pembentukan DPD berdasarkan hasil perubahan ketiga UUD 1945 memberikan dampak yang signifikan khususnya dalam praktik lembaga perwakilan yang ada di Indonesia. Perdebatan yang sering muncul apakah Indonesia menganut sistem dua kamar atau satu kamar, atau bahkan ada yang menyebut parlemen kita menganut sistem tiga kamar karena ada MPR sebagai lembaga yang terdiri dari DPR dan DPD yang memiliki kewenangan tersendiri dalam melaksanakan fungsinya. Pendapat yang muncul hingga saat ini bahwa Indonesia menganut *soft bicameralism* atau bikameralisme lunak.

Berdasarkan kondisi DPD saat ini secara sederhana peran DPD meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud). Tetapi dalam

¹⁴⁹ Lihat Muchamad Ali Safaat, dkk., *Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003 - 2008 dan 2009 - 2013*, op.cit.

pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan di bawah DPR.¹⁵⁰

Keanggotaan DPD yang berasal dari jalur independen (non partai politik) juga diharapkan mampu memberi efek komplementer dalam representasi suara publik. Tujuan politisnya adalah menciptakan keseimbangan dan stabilitas politik dalam suasana demokrasi, atas dasar akomodasi berbagai kepentingan politik, secara alamiah dan transparan, karena tidak ada lagi wakil rakyat yang duduk di kursi wakil rakyat berdasarkan penunjukan.¹⁵¹ Indonesia adalah satu-satunya negara yang menganut sistem dua kamar yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat, yang memiliki legitimasi tinggi, akan tetapi memiliki kewenangan yang lemah.

Menurut Mahfud MD dalam Lenny, kewenangan legislasi yang termuat dalam Pasal 22 ayat (1) dan (2) UUD 1945, menjadikan DPD tidak memiliki peran yang berarti, dikarenakan peran DPD sangat terbatas pada hal-hal berikut:¹⁵²

- a) DPD hanya dapat mengajukan RUU tanpa adanya kewenangan untuk turut serta dalam menetapkan dan memutus;
- b) Kewenangan ikut membahas yang hanya terbatas pada RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah;
- c) Kewenangan yang hanya memberikan pertimbangan atas RUU APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Sehingga berdasarkan pendapat tersebut, dilihat secara konstitusional terdapat dua aspek kelemahan wewenang DPD. Pertama, ruang lingkup bidang yang menjadi wilayah Garapan kekuasaan DPD yang masih sangat terbatas, hanya pada bidang persoalan daerah. Kedua, DPD tidak memiliki

¹⁵⁰ Soebardjo, *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Jurnal Hukum No. 1 Vol.14, Januari 2007, hlm. 142 - 157

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Lenny M.L. Sipangkar, *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 3, September 2016, hlm. 235-240.

kewenangan untuk turut dalam proses pengesahan sebuah RUU menjadi undang-undang namun hanya sekedar mengusulkan dan memiliki kewenangan terbatas dalam proses pembahasan.¹⁵³

Sebenarnya ada beberapa hal menguntungkan apabila menganut sistem dua kamar. Bahwa sistem dua kamar dapat: a) mewakili pemerintah daerah; b) bertindak sebagai badan pengawasan ahli dan reviewer; c) memberikan pemeriksaan demokratis lebih lanjut pada kekuatan majelis rendah; d) memberikan representasi bagi berbagai kepentingan sosial ekonomi atau etnis memungkinkan untuk menerapkan prinsip perwakilan yang berbeda; minoritas. Adapun beberapa alasan kenapa suatu negara memiliki sistem dua kamar:

- a) meningkatkan pengawasan dan review peraturan perundang-undangan;
- b) menyediakan tambahan sistem *check and balances* dalam proses legislasi;
- c) warisan sejarah.

Berdasarkan penjelasan tersebut menjadi penguat argumentasi bahwa apabila Indonesia secara konsisten ingin menerapkan sistem bikameral maka Indonesia juga harus memberikan penguatan kewenangan kepada DPD khususnya dalam hal legislasi, tidak hanya pada konteks memberikan usul RUU dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah akan tetapi setidaknya dapat memberikan sikap untuk menyetujui atau tidak menyetujui RUU yang dibahas. Secara lebih luas, penguatan sistem bikameral juga dapat dilakukan dengan menerapkan Bikameral Efektif (*effective bicameralism*) yang diusulkan oleh Kelompok DPD.

Dalam konsep bikameral yang efektif, semua undang-undang dibahas oleh DPR dan DPD secara terpisah dan bertahap dan RUU dapat diajukan baik oleh DPR maupun oleh DPD. Untuk membuat penerapan sistem presidensial yang konsisten, pembahasan undang-undang pun tidak lagi dilakukan secara bersama-sama oleh legislatif dan eksekutif seperti yang

¹⁵³ Ibid.

dikenal sekarang. Nantinya, DPR dan DPD membahas sendiri-sendiri, dengan kemungkinan perundingan melalui panitia bersama dan kemudian Presiden diberi hak untuk menyatakan penolakan politiknya dalam proses pengesahan oleh Presiden. Dengan begitu mekanisme *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif, maupun di antara kedua kamar di dalam lembaga legislatif dapat terjadi.¹⁵⁴

Keanggotaan DPD yang berasal dari jalur independen (non partai politik) juga diharapkan mampu memberi efek komplementer dalam representasi suara publik. Tujuan politisnya adalah menciptakan keseimbangan dan stabilitas politik dalam suasana demokrasi, atas dasar akomodasi berbagai kepentingan politik, secara alamiah dan transparan, karena tidak ada lagi wakil rakyat yang duduk di kursi wakil rakyat berdasarkan penunjukan.¹⁵⁵ Sehingga DPD menjadi sarana politik alternatif bagi rakyat, karena dapat kita katakan bahwa anggota murni membawa kepentingan daerah tanpa ada tekanan kepentingan dari partai politik.

4.1.5 Kerangka Hukum Konstitusi Terhadap Eksisting dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Pengaturan Mengenai Pemilihan Umum

Pada bab sebelumnya telah di lakukan telaah terhadap aspek Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD. Maka, pada bab ini akan diuraikan materi tentang Pemilihan Umum. Dalam perspektif negara hukum yang demokratis eksistensi Pemilihan umum merupakan salah satu pilar penting dalam sistem demokrasi suatu negara dimana pemilihan umum ini merupakan mekanisme penyaluran pendapat dari rakyat secara berkala¹⁵⁶ dan merupakan elemen terpenting dalam terwujudnya kedaulatan rakyat, dengan meletakkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan primer (*primary*

¹⁵⁴ Khamami Zada, 2015, *Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Cita Hukum, FSH UIN Syarif Hidayatullah Jakarta Vol.3 No.1, 2015, , hlm. 25-38

¹⁵⁵ Soebardjo, *op.cit.*

¹⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, hlm 752

Sovereignty)¹⁵⁷. Di Indonesia pemilihan umum merupakan salah satu bentuk perwujudan dari kedaulatan rakyat dan demokrasi. Walaupun memang dapat diakui bahwa instrumen demokrasi tidak hanya diletakkan pada pemilihan umum, tetapi pemilihan umum merupakan instrumen sangat penting¹⁵⁸.

Gagasan terkait pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia telah ada bahkan saat awal-awal kemerdekaan, dimana para pendiri negara kemudian merumuskan 9 (Sembilan) langkah yang ditempuh Indonesia untuk menuju pemerintahan yang konstitusional bagi negara Indonesia yang baru saja merdeka, yakni:¹⁵⁹

- a. memperluas partisipasi politik;
- b. memberi kekuasaan legislatif kepada wakil-wakil rakyat;
- c. menolak pemerintahan otoriter;
- d. memelihara kemerdekaan ke luar;
- e. tekad untuk menjamin kebebasan ke dalam;
- f. tekad untuk menjamin asas-asas universal pemerintahan yang baik (*good governance*);
- g. membentuk sistem multipartai;
- h. menetapkan pertanggungjawaban pemerintah kepada wakil rakyat; dan
- i. Pengakuan terhadap asas pemilihan bebas.

Pemilihan umum sendiri dapat dikatakan sebagai pemilihan umum yang demokratis jika standar-standarnya terpenuhi. Paling tidak, ada 15 (lima belas) standar pelaksanaan pemilihan umum yang diakui oleh masyarakat internasional, kelima belas standar pemilihan umum yang diterima oleh masyarakat internasional tersebut mencakup antara lain:

¹⁵⁷Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana, hlm 18.

¹⁵⁸Topo Santoso, 2019, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 12

¹⁵⁹Perludem, *Pemilu dalam Sejarah Republik Indonesia*, <http://perludem.org/wp-content/uploads/2020/04/KVP-SLIDE-0-03-Pemilu-dalam-Sejarah-Republik-Indonesia.pdf> diakses Oktober 2021.

“(1) penyusunan kerangka hukum, (2) pemilihan sistem pemilu, (3) penetapan daerah pemilihan/ unit pemilu, (4) hak untuk memilih dan dipilih, (5) lembaga penyelenggara pemilu, (6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih (7) akses suara bagi partai politik dan kandidat, (8) kampanye pemilu yang demokratis, (9) akses media dan keterbukaan informasi dan kebebasan berpendapat, (10) dana kampanye dan pembiayaan kampanye, (11) pemungutan suara, (12) perhitungan suara dan tabulasi suara, (13) peran keterwakilan partai politik dan kandidat, (14) pemantau pemilu, (15) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum pemilu.”¹⁶⁰

Kelima belas standar tersebut jika kita lihat dalam pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia sudah dilaksanakan secara keseluruhan, meskipun memang akan banyak pendapat terkait dengan kualitas pelaksanaannya. Salah satu unsur yang terpenting dalam pelaksanaan Pemilihan Umum sebagaimana dikemukakan dalam standar di atas, adalah keberadaan kerangka hukum. Sebagai sebuah negara hukum, keberadaan aturan perundang-undangan tentu merupakan hal yang sangat penting, dimana peraturan perundang-undangan yang ada akan menjadi kerangka pelaksanaan pemilihan umum.

Dalam perkembangannya, kelima belas standar tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut menjadi 21 (dua puluh satu) komponen, yakni:¹⁶¹

(1) Struktur kerangka hukum; (2) Sistem pemilihan; (3) Batas pemilihan; (4) Partai politik; (5) Keuangan politik; (6) Manajemen pemilihan; (7) Kesetaraan gender; (8) Kesempatan yang setara untuk kelompok minoritas dan terpinggirkan; (9) Kesempatan yang sama bagi penyandang disabilitas; (10) Pengamat pemilu; (11) Pendidikan kewarganegaraan dan pemilih; (12) Kelayakan pemilih; (13) Pendaftaran pemilih; (14) Pendaftaran kandidat; (15) Lingkungan media; (16) Kampanye pemilihan; (17) Kampanye media; (18) Polling; (19)

¹⁶⁰ IDEA, 2014, *International Obligations for Elections, Guidelines for Legal Frameworks*, (Stockholm: International IDEA), hlm. 37-58, lihat juga Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Pemilihan Umum*, Jakarta, Badan Pembina Hukum Nasional, hlm. 16

¹⁶¹ *Ibid*, hlm. 17

Penghitungan dan manajemen hasil; (20) Keadilan pemilihan; dan (21) Pelanggaran pemilihan.

Berdasarkan uraian diatas maka mengacu pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sendiri menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Sehingga jika dijabarkan maka makna dari kedaulatan rakyat menyatakan bahwa “rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan”¹⁶². Perwujudan kedaulatan rakyat di Indonesia salah satunya dilaksanakan melalui pemilihan umum baik di level daerah sampai dengan level presiden dan wakil presiden. Dalam konteks tersebut, Indonesia telah melaksanakan Pemilihan umum di sebanyak 12 kali, yang pertama dilakukan pada tahun 1955 dan paling akhir pada tahun 2019. Dimana dalam setiap pelaksanaan Pemilihan Umum tersebut, terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur dan disesuaikan dengan perkembangan zaman.

Ketentuan mengenai pemilihan umum tidak diatur pada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, pengaturan yang ada hanya mengatur terkait susunan dan kedudukan DPR *vide* Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945. Sedangkan pada Konstitusi RIS 1949 hanya terdapat beberapa pasal yang memberikan pengaturan terkait pemilihan umum antara lain Pasal 34 Konstitusi RIS (asas pemilihan) dan pasal 111 (waktu pelaksanaan pemilu) Konstitusi RIS 1949. Di sisi lain, UUDS 1950 juga telah mengatur beberapa ketentuan terkait pemilihan umum yakni tentang asas-asas pemilu¹⁶³; pemilihan anggota konstituante¹⁶⁴; pemilihan anggota DPR¹⁶⁵; syarat anggota

¹⁶² penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁶³ Pasal 35 UUDS 1950

¹⁶⁴ Pasal 135 (2) UUDS 1950

¹⁶⁵ Pasal 57 UUDS 1950

DPR¹⁶⁶; hak untuk dipilih dalam pemilu¹⁶⁷. Setelah terjadinya Reformasi pada tahun 1998, terjadi perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan di Indonesia, termasuk juga terkait dengan Pemilihan Umum, hal ini terjadi karena semenjak tahun 1999 dilaksanakan rapat-rapat secara simultan yang akhirnya menghasilkan perubahan terhadap UUD NRI 1945. Pembahasan terkait Pemilihan Umum dalam amandemen perubahan UUD 1945 baru muncul dalam amandemen kedua, yakni dalam perubahan Pasal 18 yang awalnya hanya terdiri dari 1 (satu) ayat kemudian diubah menjadi terdiri 7 (tujuh) ayat dalam amandemen kedua, pengaturan terkait Pemilihan Umum muncul dalam ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen yang berbunyi, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Kemudian pengaturan terkait dengan Pemilihan Umum juga dapat kita temukan dalam Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 amandemen kedua yang berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum”.

Amandemen ketiga UUD 1945 kembali menambahkan beberapa ketentuan terkait dengan Pemilihan Umum yang dapat kita temukan dalam ketentuan Pasal 6A ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, Pasal 22C ayat (1) dan menambahkan 1 (satu) Bab yakni Bab VIIB terkait dengan Pemilihan Umum, dengan Pasal 22E di dalamnya yang khusus mengatur terkait dengan Pemilihan Umum.

Amandemen Keempat UUD 1945 juga menghadirkan perubahan dalam UUD 1945 khususnya terkait dengan pengaturan Pemilihan Umum, seperti dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), dan Pasal 8 ayat (3). Meskipun begitu, dalam penelitian ini, analisis secara mendalam akan lebih difokuskan kepada Pasal 22E UUD 1945 yang memang secara khusus merupakan Pasal yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia. Secara utuh, Pasal 22E UUD 1945 berbunyi:

¹⁶⁶ Pasal 60 UUDS 1950

¹⁶⁷ Pasal 23 (1) UUDS 1950

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Aturan pelaksanaan dari ketentuan UUD 1945 tersebut, yakni Undang-Undang Pemilu selalu berganti atau berubah setiap lima tahun sekali, utamanya saat mendekati pelaksanaan Pemilihan Umum. Pemilihan Umum pertama setelah adanya amandemen UUD NRI 1945 adalah Pemilihan Umum tahun 2004, dimana Pemilihan Umum tahun 2004 ini adalah Pemilihan Umum pertama dengan melaksanakan pemilihan presiden secara langsung. Pada Pemilihan Umum tahun 2004, peraturan perundang-undangan yang menjadi aturan utama pelaksanaan Pemilihan Umum adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, juga terdapat

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Seiring berjalannya waktu, keberadaan 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan Pemilihan Umum dianggap sebagai sesuatu yang inefisiensi, sehingga mulai pada Pemilihan Umum 2019 dilakukan perubahan pengaturan dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Jika dilihat maka perkembangan pemilihan umum pasca amandemen di Indonesia dipengaruhi oleh perkembangan konstitusi dan sistem politik yang diterapkan oleh bangsa Indonesia sendiri, sehingga asas-asas yang digunakan dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum, peserta pemilihan umum, penyelenggara pemilihan umum, maupun macam-macam pemilihan umum mengalami dinamika perkembangan.¹⁶⁸ Perkembangan yang ada di harapkan dapat menjadi satu lompatan baik terhadap reformasi birokrasi yang ada di Indonesia, dengan dipilihnya wakil yang mumpuni maka bukan tidak mungkin birokrasi yang mereka pimpin akan menjadi lebih baik lagi. Agar penelitian ini menjadi terarah, peneliti menggunakan beberapa indikator yang digunakan, sehingga penelitian yang dilakukan bisa terarah dan terukur hasilnya. Dimana pada penelitian ini, akan kami fokuskan dalam 3 (tiga) pokok problematika, yakni Problematika Filosofis, Problematika Yuridis, dan Problematika Sosial-Politik, dengan penjelasan masing-masing sebagai berikut:

¹⁶⁸ Abdul Mukhtie Fadjar, 2013, *Pemilu: Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Malang: Setara Press, hlm. 2-13.

**Tabel 7 Kerangka Kerja Evaluasi-Implementasi UUD NRI Tahun 1945
Pengaturan tentang Pemilihan Umum**

BAB PEMILIHAN UMUM	PENJELASAN
INDIKATOR	
<i>Original Intent</i>	<p align="center">Pasal 22E</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. <p>Pasal terkait pemilihan umum secara menyeluruh disusun pada perubahan ketiga dari UUD 1945 yang sebelumnya tidak ada pada naskah asli UUD 1945.</p>
Problematika Filosofis	<p>Bahwa dasar filosofis negara Indonesia adalah Pancasila. Dimana Pancasila menjadi pilar utama dalam pembentukan pengaturan yang ada terutama menjadi rujukan dasar filosofis bagi pembuat kebijakan di Indonesia. Pancasila sendiri merupakan dasar filosofis negara yang dibuat secara khusus oleh para <i>founding-father</i> untuk menjawab pertanyaan filosofis kenegaraan yang mungkin terjadi pada proses pemerintahan di Indonesia. Selain itu, Pancasila juga merupakan pandangan hidup, cita hukum dan sebagai panduan dalam proses menjalankan negara.</p>

BAB PEMILIHAN UMUM	PENJELASAN
INDIKATOR	
<p>Problematika Yuridis (Ketepatan jenis peraturan, disharmonisasi peraturan, kejelasan rumusan, kesesuaian asas)</p> <p>a. Level UUD; b. Level Aturan Pelaksana di Bawah UUD</p>	<p>Problematika yuridis akan mengarahkan pada analisis ketentuan norma yang ada pada setiap tingkatan peraturan perundang-undangan terutama pada Pemilihan Umum. Selain itu juga akan memperlihatkan problematika pengimplementasian aturan pelaksana yang ada di bawah UUD 1945 terkait Pemilihan Umum.</p>
<p>Problematika Sosio-Politik Problematika Implementasi</p>	<p>Problematika sosio-politik dapat dilihat dari bagaimana penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia sangat dipengaruhi oleh sosio-politik yang sedang berjalan. Bahkan aturan penyelenggaraan sering berubah pada saat akan diselenggarakan pemilihan umum. Selain itu juga akan dilihat bagaimana pendapat dan persepsi masyarakat terkait penyelenggaraan pemilihan umum melalui kuesioner.</p>

a. Problematika Filosofis

Secara Filosofis, Pemilihan Umum diadakan untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional. Dalam perspektif filsafat Keadilan Bermartabat maka pengetahuan (*epistemology*) mengenai cita-cita dan tujuan nasional itu hanya dapat ditemukan dalam jiwa bangsa (*volkgeist*) Indonesia. Dimana di Indonesia cita-cita dan tujuan nasional tersebut termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

“Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Agar capaian dari tujuan dan cita-cita kebangsaan Indonesia itu dapat dipelihara dan dirawat keberlangsungannya, maka perlu diselenggarakan Pemilihan Umum. Pemilihan Umum juga dapat dikatakan sebagai sebuah sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Dengan Pemilihan Umum, dihasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis.

Pemilihan umum yang menginginkan agar muncul hasil seperti yang disampaikan di atas, haruslah sebuah Pemilihan Umum yang dilaksanakan dengan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁶⁹ Untuk melakukan pengujian secara filosofis, maka alat uji yang paling pas digunakan adalah Pancasila. Hal ini mengingat posisi Pancasila sebagai sebuah nilai yang lahir dari bangsa Indonesia, sehingga secara filosofis, nilai-nilai yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar tentu tidaklah boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang dikandung dalam Pancasila.

Pancasila merupakan fondasi dari bangunan berpikir dan bekerja serta bertindak dalam melangsungkan kehidupan dan peradaban (*civilizations*), Pancasila yang sudah menjadi sebuah kesepakatan bersama (Perjanjian Pertama), dalam Bahasa lain, KH. Achmad Siddiq memandang Pancasila sebagai "*kalimatin sawa'in*", yang menyatukan seluruh komponen bangsa¹⁷⁰. Jika diibaratkan dalam sebuah bangunan, maka Pancasila merupakan sebuah fondasi yang kuat, agar sebuah negara bernama Indonesia yang berdiri di atasnya dapat berdiri dengan kokoh serta menjadi tempat perlindungan bagi setiap seluruh warga masyarakat. Menurut Arnold Toynbee¹⁷¹, membangun negara dan peradaban tanpa didasari prinsip-prinsip rohaniah dan transendental yang kuat ibarat membangun bangunan istana pasir yang rapuh. Kesadaran akan pentingnya dasar rohaniah semacam ini menjadi konteks awal lahirnya Pancasila. Dalam hal ini, Pancasila

¹⁶⁹ *Ibid*, hlm. 19

¹⁷⁰ Bahrul Ulum Annafi, 2010, *Dinamika Fiqh Siyash dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, tidak diterbitkan, hlm 50.

¹⁷¹ Mohammad Anas, 2019, dkk, *Buku Ajar Pendidikan Pancasila*, Malang: Pusat Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Universitas Brawijaya. hlm. 41

didudukkan sebagai dasar negara yang kuat, atau sering disebut juga sebagai dasar falsafah negara (*philosophische gronslag*).¹⁷²

Evaluasi pada dimensi Pancasila merupakan analisis yang bertujuan melakukan penilaian sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan mengakomodasi nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.¹⁷³ Mengakomodasikan nilai-nilai Pancasila yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah landasan bagi pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan.¹⁷⁴ Jika bicara Pancasila sebagai alat uji, maka kita tidak bisa melepaskan diri dari pendekatan secara Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan. Secara filosofis Pemilihan Umum merupakan amanat dan pengamalan nilai-nilai filosofis dari Pancasila terutama terkait dengan nilai kerakyatan yang tertuang dalam sila ke-4 dimana berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”. Sehingga penyelenggaraan pemilu ini tidak hanya untuk pemerintah saja tetapi juga sebagai bentuk pemenuhan hak masyarakat untuk dipilih dan memilih perwakilannya, sesuai dengan hak sipil dan politik yang diakui oleh pemerintah Indonesia melalui berbagai pengaturan perundang-undangan terkait.

Nilai yang terkandung pada sila ke-4 ini menyatakan bahwa rakyat harus dimuliakan dan kedaulatan rakyat harus dijalankan, dihormati dan dilindungi. Bentuk penghormatan, perlindungan dan pemenuhan tersebut juga terletak pada pemilihan umum seperti yang sudah dijelaskan di atas. Rakyat dengan berpegang pada kedaulatan rakyat yang terkandung dalam sila 4 tidak boleh ditolak haknya untuk memilih dan dipilih walaupun memang pada keadaan tertentu pemerintah boleh menunda pemenuhan tersebut sesuai dengan ketentuan yang ada. Pemilihan umum juga memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk memilih tanpa adanya paksaan dari orang lain, kelompok maupun golongan tertentu. Selain itu, individu,

¹⁷²*Ibid.*

¹⁷³Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07*.

¹⁷⁴*Ibid.*

kelompok dan juga golongan tertentu juga tidak diperbolehkan menolak seseorang untuk dipilih dalam pemilihan umum asalkan syarat wajar yang diberikan dapat dipenuhi. Dengan kondisi semacam itu, tidak terdapat permasalahan secara filosofis dalam Pasal 22E UUD 1945, karena pengaturan dalam Pasal 22E UUD 1945 memiliki kesesuaian dan mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

b. Problematika Yuridis

Beranjak dari pandangan filsafati sebagaimana telah dikemukakan maka, perlu diingat bahwa dengan adanya pemilihan umum, maka demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan rakyat akan terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi rakyat dalam proses penyelenggaraan negara.¹⁷⁵ Pengaturan Pemilihan Umum di Indonesia dalam UUD 1945 secara luas baru masuk UUD 1945 pada Amandemen ke tiga UUD1945 dimana hal tersebut telah merubah penyelenggaraan pemilihan umum yang ada di Indonesia.

Sejak tahun 1999 telah beberapa kali dilakukan pemilihan umum dimana desain pemilihan umum selalu berbeda-beda tiap tahunnya dan menyebabkan berbagai peraturan terkait juga silih berganti muncul untuk mengatur pelaksanaan pemilihan umum pada tiap periodenya. Pemilihan Umum di Indonesia diatur lebih lanjut dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pada perjalanan undang-undang ini telah mengalami permohonan untuk diuji secara materiil di Mahkamah Konstitusi, dan hanya 7 pengajuan yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁷⁶

Berbagai permasalahan dalam undang-undang ini mencakup permasalahan penyelenggaraan pemilihan umum (salah satunya adalah

¹⁷⁵ Titik Triwulan Tutik, 2015, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015, hlm. 220-329.

¹⁷⁶ Lihat juga Putusan MK Nomor 53/PUU XV/2017; Putusan MK Nomor 61/PUU XV/2017; Putusan MK Nomor 66/PUU XV/2017; Putusan MK Nomor 31/PUU XVI/2018; Putusan MK Nomor 30/PUU XVI/2018; Putusan MK Nomor 38/PUU XVI/2018; dan Putusan MK Nomor 20/PUU XVII/2019.

Badan pengawas pemilu yang memiliki peran ganda sebagai pengawas dan adjudikator); permasalahan sistem pemilihan umum dan teknis pemilihan umum; permasalahan pemilih; permasalahan perhitungan suara; permasalahan di pengawasan, penyelenggaraan, sengketa proses dan perselisihan hasil pemilu; dan permasalahan tindak pidana pemilu.¹⁷⁷

Pemilihan umum atas dasar Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 inilah, pertama kali tercetus pemilihan serentak yang dilakukan pada tahun 2019. Undang-undang ini telah menyederhanakan dan menyelaraskan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Undang-undang nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan umum serentak ini dilandasi dengan putusan Mahkamah Konstitusi nomor 14/PUU-XI/2013 dimana MK menyatakan bahwa “pelaksanaan Pemilihan Presiden dan pemilihan anggota Lembaga Perwakilan yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pemilihan umum serentak merupakan hak warga negara untuk memilih secara cerdas”¹⁷⁸.

Semangat serentak dalam Pemilihan Umum serentak pada tahun 2019 ini bertujuan untuk menata praktik demokrasi agar pembagian kekuasaan negara berjalan lebih efektif dan efisien, serta tidak tersandera kepentingan-kepentingan politik.¹⁷⁹ Meskipun dalam pelaksanaannya ternyata banyak permasalahan yang terjadi, salah satunya adalah problem Kesehatan dan keselamatan petugas seiring dengan meningkatnya beban kerja yang harus ditanggung oleh petugas. Jumlah total pemilih dalam Pemilu 2019 sekitar 192 juta pemilih, terdapat lebih dari 800 ribu tempat pemungutan suara, 20 ribu lebih kursi yang diperebutkan, terdapat 245 ribu kandidat (DPR, DPD, DPRD

¹⁷⁷*Opcit*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemntrian Hukum dan HAM RI, hlm. 79-80

¹⁷⁸ *Ibid*, hlm. 3

¹⁷⁹M. Nizar Kherid, *Evaluasi Sistem Pemilu di Indonesia 1955-2019*, Jakarta: Rayyana Komunikasindo, 2020, hlm. 64.

serta Presiden dan Wakil Presiden), terdapat 20 partai politik, dan 7.385.500 petugas Pemilu. Jumlah petugas Pemilu lebih dari 7.3 juta orang yang bekerja sebelum hari H Pemilu, hari H Pemilu dan hari sesudahnya, dengan jumlah meninggal lebih dari 550 orang. Menurut laporan yang dikeluarkan Kementerian Kesehatan, ada sejumlah kondisi kesehatan yang berkontribusi pada kematian petugas Pemilu tersebut termasuk gagal jantung, stroke, masalah pernafasan, dan meningitis. Belum jelas berapa banyak kematian dari petugas dengan latar belakang masalah kesehatan di atas. Petugas-petugas Pemilu yang dirujuk ke rumah sakit mengeluhkan kelelahan dan stres, kebanyakan petugas Pemilu tersebut bekerja non-stop selama 24 jam atau lebih untuk memastikan tugas penghitungan suaranya selesai. Mereka juga bekerja beberapa sebelumnya untuk memastikan agar pemungutan suara siap. Kematian petugas itu jauh lebih tinggi dari pada laporan Pemilu 2014 yang mencapai 144 orang¹⁸⁰.

Dengan kondisi tersebut, sudah seharusnya dilakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini, utamanya terkait sistem Pemilihan Umum yang ada. Meskipun memang, jika hanya kita lihat dalam konteks kerangka regulasi, keberadaan aturan di bidang Pemilihan Umum telah selaras dengan komponen Pemilihan Umum yang demokratis sebagaimana telah disampaikan di atas. Kerangka regulasi tersebut terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- c. Peraturan Komisi Pemilihan Umum;
- d. Peraturan Badan Pengawas Pemilu;
- e. Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;

¹⁸⁰Dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020, *Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Pemilihan Umum*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia hlm. 73

- f. Peraturan Mahkamah Agung tentang Perkara Pelanggaran Administrasi Pemilu serta peraturan tentang Perkara Tata Usaha Negara Pemilu; dan
- g. Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.

Kerangka regulasi di bidang Pemilihan Umum di Indonesia tersebut menjadi jaminan atas *freedoms of assembly, association, opinion, movement expression, especially if it imposes criminal liability on the exercise of political and civil rights*. Selaras dengan *The UN Handbook on the legal, technical and Human Rights Aspect of Election Highlights*, kerangka regulasi Pemilihan Umum di Indonesia telah berusaha memenuhi prinsi-prinsip seperti: *legal certainty, accessibility, coherence, timeliness and stability of the legal framework*.¹⁸¹

c. **Problematika Sosio-Politik**

Problematika sosio-politik dalam pemilihan umum cukup besar terutama pada penyelenggaraan pemilihan umum yang masih banyak ditemui kecurangan dan bahkan politik uang, hingga berbagai permasalahan lainnya. Permasalahan yang ada bukan tidak mungkin untuk dicoba selesaikan namun beberapa keadaan memang perlu usaha yang jauh lebih lagi.

Terdapat lembaga negara selain KPU yang menyelenggarakan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam UUD 1945 namun seperti Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu dan Badan Pengawas Pemilu juga bersifat nasional, tetap, dan mandiri sehingga jika sama seharusnya diatur dalam UUD 1945 atau kedua lembaga lain tersebut dibentuk ad-hoc saja.

Calon anggota DPD merupakan anggota partai ataupun pengurus suatu partai politik. Pengisian jabatan melalui pemilihan umum atau bakal calon yang ada menurut UUD NRI Tahun 1945 amandemen ke tiga dikuti oleh

¹⁸¹ *Ibid.*

perseorangan hal tersebut dilakukan atas dasar orang-orang yang nantinya mewakili daerah harus berasal dari daerah-daerah asalnya. Agar perwakilan daerah tersebut lebih menguntungkan daerahnya dan aspirasi daerahnya cepat tersampaikan. Sehingga diharapkan anggota DPD dari individu ini dapat berperan dan tidak terpengaruh agenda partai politik yang diikuti. Namun, yang terjadi banyak dari para anggota DPD adalah anggota partai politik atau justru sebagai pengurus partai politik. Sehingga, kenetralan dan kemandirian anggota DPD masih dipertanyakan. Pemilihan anggota DPRD maupun Gubernur, Walikota, dan Bupati secara langsung juga tidak lepas dari permasalahan. Permasalahan utama adalah dengan semangat otonomi daerah justru muncul penguasa-penguasa ataupun dinasti-dinasti penguasa yang di daerah.

Selain itu juga muncul pemilih yang hanya akan datang jika memang ada uang cukup besar terutama di daerah-daerah pedesaan. Sedangkan pemilih selektif ataupun cerdas yang ikut memilih masih cukup kecil jika dibandingkan pemilih jenis pertama. permasalahan tersebut bisa atau mungkin terjadi karena adanya kelemahan dari segi aturan, pengawasan, dan sistem pemilu sehingga membuka peluang terjadinya politik uang yang menggerakkan masa pemilihan.¹⁸²

Berdasarkan putusan MK Nomor 14/PUU-IX/2013, MK menyatakan Pemilihan umum serentak akan mengurangi pemborosan waktu dan menekan konflik atau gesekan horizontal di masyarakat.¹⁸³namun, yang terjadi pada tahun 2019 banyak sekali masalah yang muncul seperti kurangnya logistik pemilihan umum, data pemilih masih belum sesuai, beban kerja KPPS yang cukup besar, dan yang paling berat adalah kesalahan rekapitulasi.¹⁸⁴

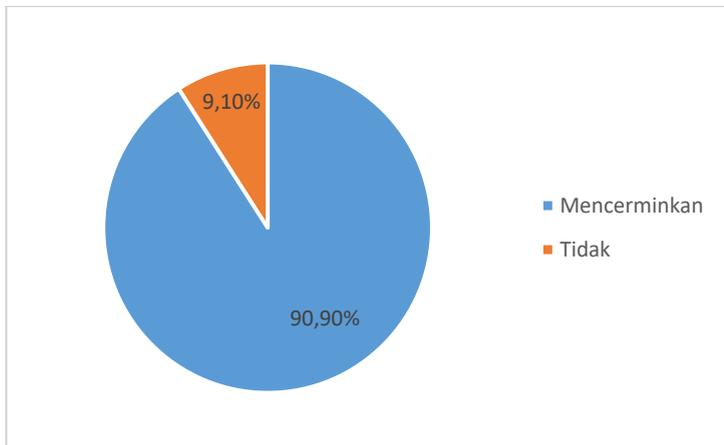
¹⁸²Lati Praja Delmana, Aidinil Zetra, Hendri Koeswara, 2020, *Problematika dan Strategi Penanganan Politik Uang Pemilu Serentak 2019 di Indonesia*, Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia, Vol. 1, No. 2, hlm.4

¹⁸³Aryojati Ardipandanto, 2021, *Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019*, Info Singkat, Vol. XI, No. 11, hlm. 26

¹⁸⁴ *ibid*, hlm. 27

Untuk menunjukkan tanggapan masyarakat terkait pemilihan umum di Indonesia maka diadakan survei terkait penyelenggaraan pemilu. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan kepada sejumlah responden yang dipilih secara acak maka didapati hasil survei dari berbagai aspek dalam penyelenggaraan pemilu. Berikut adalah hasil survei terkait aspek demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam pemilihan umum:

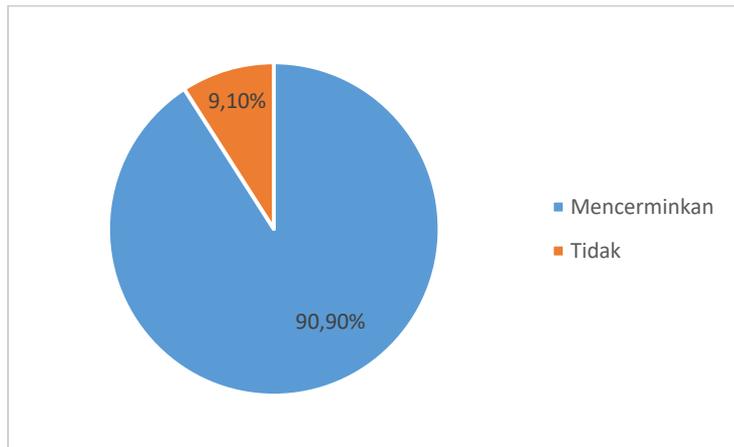
Grafik 24 Persepsi Responden terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang Mencerminkan Penguatan Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat



Pada grafik diatas peneliti menanyakan terkait pengimplementasian pasal 22 E ayat (1) UUD 1945, apakah sudah dipandang mencerminkan aspek demokrasi dan kedaulatan rakyat. Jika dilihat dari hasil survei diatas maka dapat diketahui bahwa 90.90% responden menjawab pengimplementasian pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 tentang penyelenggaraan pemilihan umum telah mencerminkan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Sedangkan 9.1% dari responden menjawab bahwa pengimplementasian pasal 22 E ayat (1) belum mencerminkan aspek demokrasi dan kedaulatan rakyat seperti yang mereka inginkan. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan kepada sejumlah responden yang dipilih secara acak maka didapati hasil survei dari berbagai

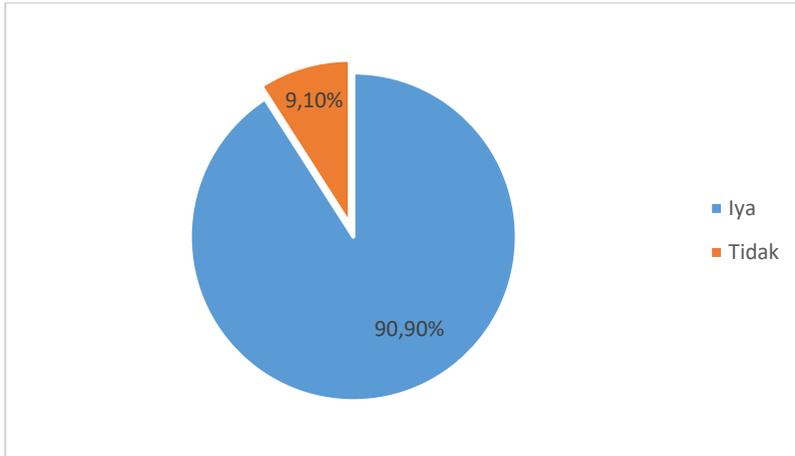
aspek dalam penyelenggaraan pemilu. Berikut adalah hasil survei terkait aspek demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam pemilihan umum:

Grafik 25 Persepsi Responden terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang Mencerminkan Penguatan Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat



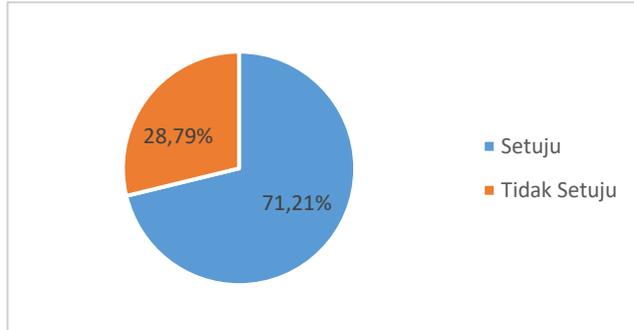
Pada grafik diatas peneliti menanyakan terkait pengimplementasian pasal 22 E ayat (1) UUD 1945, apakah sudah dipandang mencerminkan aspek demokrasi dan kedaulatan rakyat. Jika dilihat dari hasil survei diatas maka dapat diketahui bahwa 90.90% responden menjawab pengimplementasian pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 tentang penyelenggaraan pemilihan umum telah mencerminkan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Sedangkan 9.1% dari responden menjawab bahwa pengimplementasian pasal 22 E ayat (1) belum mencerminkan aspek demokrasi dan kedaulatan rakyat seperti yang mereka inginkan. Aspek kedua yang ditanyakan oleh peneliti terkait penyelenggaraan pemilu adalah jangka waktu pemilihan umum yang dilakukan setiap 5 (lima tahun) sekali apakah sesuai dengan perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat:

Grafik 26 Persepsi dan Respon Responden terhadap Kesesuaian Pemilihan Umum yang Dilakukan Setiap 5 (lima) Tahun Sekali dengan Perwujudan Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat



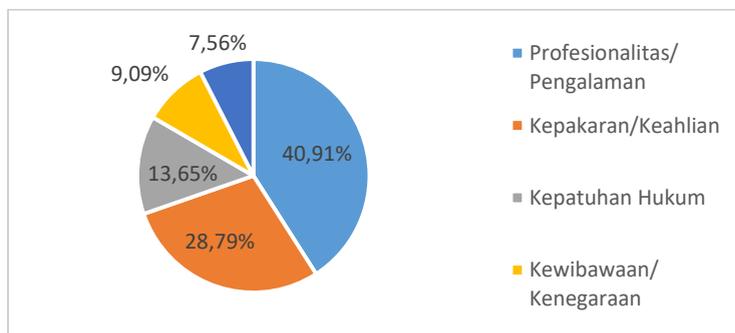
Jika dilihat dari hasil survei yang ada di atas maka dapat diketahui bahwa responden secara mayoritas yaitu sekitar 90.90% menyatakan bahwa pemilihan umum yang dilakukan setiap 5(lima) tahun sekali telah mencerminkan kehidupan Demokrasi dan Kedaulatan rakyat sesuai dengan tujuan negara dan dasar negara Indonesia. Sedangkan 9.1% responden menjawab bahwa pemilihan umum yang dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali masih belum sesuai dengan perwujudan demokrasi Pancasila dan Kedaulatan rakyat. Aspek ketiga yang ditanyakan oleh peneliti kepada responden adalah terkait dengan pemilihan serentak anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden.

Grafik 27 Persepsi dan Respon Responden terhadap diadakannya Pemilihan Umum Serentak anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden



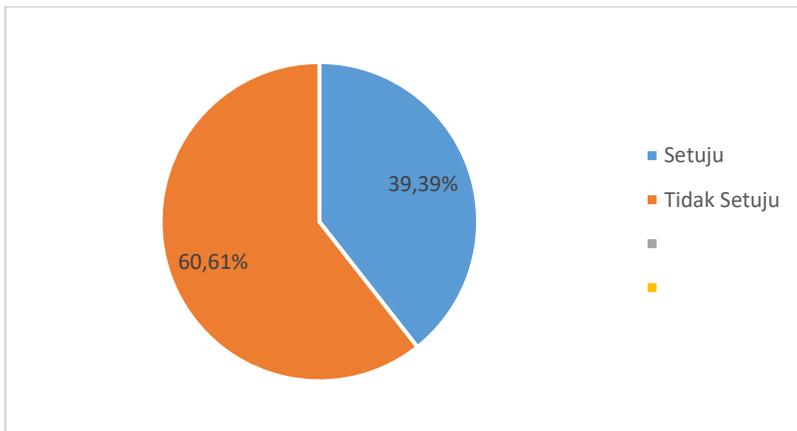
Jika dilihat dari hasil survei diatas maka dapat dilihat kebanyakan peserta menyatakan bahwa setuju dengan adanya pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden dengan cara serentak yaitu sebesar 71.21%. sedangkan 28.79% responden menyatakan tidak setuju dengan adanya pemilihan umum serentak terhadap anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden. Aspek keempat yang ditanyakan peneliti adalah terkait pertimbangan latar belakang bakal calon anggota DPR dan DPRD yang dapat mengikuti pemilihan umum apakah penting bagi responden:

Grafik 28 Persepsi dan Respon Responden terhadap Pertimbangan Pemilihan anggota DPR dan DPRD berdasarkan latar belakang Bakal Calon



Jika dilihat dari hasil survei yang dilakukan responden 40.91% menjawab bahwa dalam melakukan pemilihan calon anggota DPR atau DPRD harus juga dilihat dari latar belakang profesionalitas atau pengalaman dari bakal calon tersebut. Sedangkan 28.79% responden menyatakan penting untuk melihat latar belakang kepakaran atau keahlian dari para calon anggota DPR dan DPRD. Disisi lain, 13.65 % responden menjawab bahwa latar belakang kepatuhan hukum atau tidak memiliki masalah dengan hukum menjadi hal yang penting dilihat dalam memilih calon anggota DPR dan DPRD. Dari grafik diatas juga dapat dilihat jika hanya 7.56% dari responden menyatakan bahwa latar belakang pendidikan menjadi penting dalam pemilihan bakal calon anggota DPR dan DPRD. Aspek Kelima yang telah digali oleh peneliti adalah terkait pengimplementasian pasal 22 E ayat (4) terkait latar belakang politik bakal calon anggota DPD, apakah dibenarkan bakal calon anggota DPD berasal dari pengurus atau anggota partai politik.

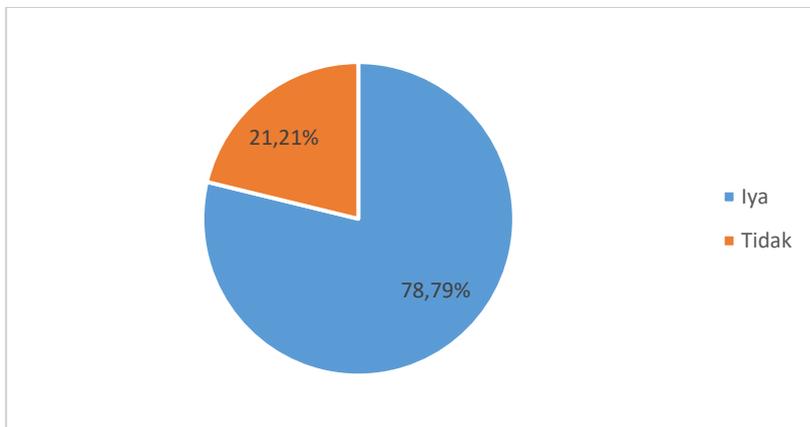
Grafik 29 Persepsi dan Respon Responden terkait Latar Belakang politik Bakal Calon Anggota DPD berasal dari pengurus dan/atau anggota Partai Politik



Jika dilihat dari grafik diatas maka mayoritas responden menyatakan ketidaksetujuannya terkait bakal calon anggota DPD berasal dari pengurus

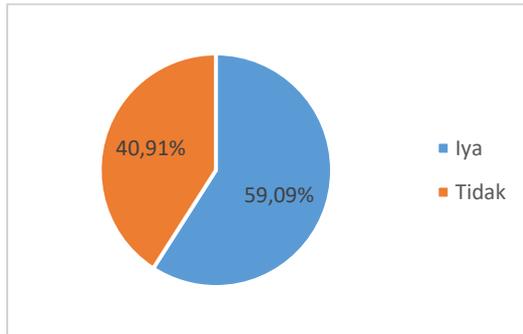
dana tau anggota Partai Politik yaitu sebesar 60.61%. Sedangkan 39.39% dari responden menyatakan setuju atau tidak ada masalah jika bakal calon anggota DPD berasal dari pengurus dana tau anggota Partai Politik yang ada. Aspek keenam yang ditanyakan peneliti adalah terkait dengan Sistem pemungutan Suara yang telah dilakukan saat ini telah mencerminkan nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat:

Grafik 30 Persepsi Dan Respon Responden Terhadap Sistem Pemungutan Suara Yang Telah Dilakukan Sesuai Dengan Nilai Demokrasi Dan Kedaulatan Rakyat



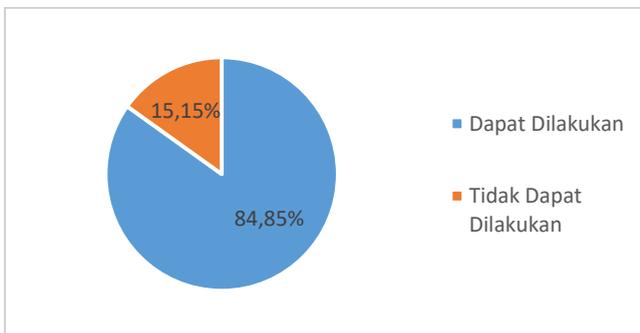
Berdasarkan grafik diatas maka dapat dilihat bahwa secara mayoritas 78.79% responden menyatakan bahwa sistem pemilihan umum yang ada di Indonesia telah mencerminkan nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat. Sedangkan 21.21% responden menyatakan sistem pemilihan umum di Indonesia belum sesuai dengan nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat yang diinginkan. Aspek Keenam yang ditanyakan oleh peneliti adalah terkait Sistem *electoral threshold* (ambang batas suara) apakah sesuai dengan nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat:

Grafik 31 Persepsi dan Respon Responden terhadap Sistem *Electoral Threshold* (Ambang Batas Suara) sesuai dengan nilai-nilai Demokrasi



Jika dilihat dari hasil survei diatas maka dapat dilihat bahwa 59.09% responden menyatakan bahwa Sistem *electoral threshold* (ambang batas suara) apakah sesuai dengan nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat. Sedangkan 40.91% menyatakan bahwa Sistem *electoral threshold* (ambang batas suara) tidak sesuai dengan nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat di Indonesia. Aspek terakhir yang ditanyakan peneliti adalah terkait dengan kemungkinan adanya Sistem Pemilihan umum dengan cara *e-vote* dilakukan di Indonesia:

Grafik 32 Persepsi dan Respon Responden terhadap Diberlakukannya Sistem Pemilihan umum dengan cara *e-vote* dilakukan di Indonesia



Jika dilihat dari grafik diatas maka dapat diketahui bahwa 84.85% responden menyatakan bahwa Sistem Pemilihan umum dengan cara *e-vote* dapat dilakukan di Indonesia. Sedangkan 15.15% responden menyatakan bahwa Sistem Pemilihan umum dengan cara *e-vote* belum dapat dilakukan di Indonesia.

4.2 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, DPR-DPD, dan Pemilihan Umum

4.2.1 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Kementerian Negara

Pada uraian sebelumnya telah dijelaskan analisa terhadap kondisi eksisting dan evaluasi serta implementasi terhadap pengaturan tentang Kementerian Negara. Dalam konteks berbangsa dan bernegara maka dibentuknya struktur kelembagaan Kementerian Negara atau Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri Negara atau Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian. Urusan Pemerintahan adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentukan Kementerian adalah pembentukan Kementerian dengan nomenklatur tertentu setelah Presiden mengucapkan sumpah/janji. Kementerian Negara diatur dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan. Sehubungan dengan

penjelasan tersebut, maka Ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disahkan Presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 6 November 2008 di Jakarta. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara diundangkan pada tanggal 6 November 2008 di Jakarta oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) Andi Mattalatta. Undang-Undang sebagaimana dimaksud ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166. Penjelasan Atas Undang-Undang dimaksud ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916. Berikut kami identifikasi model reformasi terhadap pengaturan kementerian Negara melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 8 Kerangka Penataan Terhadap Pengaturan tentang Kementerian Negara

No.	Original Intent BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UU NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi		Analisa
				Kelembagaan	Sarana & Prasarana	
1	<p>Pasal 17</p> <p>(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.</p> <p>(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *)</p> <p>(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)</p> <p>(4) Pembentukan, pengubahan, dan</p>	-	√	√	√	<p>Berdasarkan analisa dari aspek <i>original intent</i>, aspek filosofis, aspek yuridis dan sosial politik maka terhadap dimensi pengaturan tentang Kementerian Negara dapat disampaikan sebagai berikut:</p> <p>a. Dari aspek <i>original intent</i> meskipun aspek survei menunjukkan adanya aspirasi agar secara redaksional ditambahkan "Wakil Presiden" dalam pemilihan Menteri kondisi tersebut tidak perlu dilakukan penegasan di dalam redaksi konstitusi. Karena konstitusi sebagai hukum dasar yang hidup (<i>living constitution</i>) Wakil Presiden dapat memberikan pertimbangan dalam Pemilihan Menteri oleh Presiden sehingga terhadap redaksi Pasal 17 UUD NRI</p>

No.	<i>Original Intent</i> BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUU NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	pembubaran kementerian negara diatur dalam undang- undang. ***)						Tahun 1945 dipandang masih belum mendesak untuk dilakukan perubahan atau amandemen; b. Terhadap pengaturan Kementerian Negara di dalam implementasi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Berdasarkan tabel analisa diatas maka obyek penataan terhadap pengaturan tentang Kementerian Negara di fokuskan pada strategi untuk melakukan revisi terhadap beberapa ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara meliputi:

Pertama, di dalam redaksi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Berdasarkan redaksi tersebut jika dipadukan dengan aspek sosio-politik terhadap Kementerian Negara diperlukan adanya mekanisme pertanggung jawaban Menteri kepada Presiden dan rakyat sebagai bentuk komitmen penguatan sistem Presidensial. Sehingga dalam konteks pengaturan Pasal tersebut direkomendasikan sebagai berikut:

Pasal 3

- (1) Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.*
- (2) Menteri wajib menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada Presiden terhadap kinerja dalam mendukung pencapaian visi-misi dan program pembangunan yang telah di tetapkan oleh Presiden.*

Kedua, dalam aspek penataan regulasi terkait dengan mekanisme pemilihan Menteri oleh Presiden yang dipandang perlu dilakukan uji kompetensi para calon Menteri mengingat secara sosio-politik persepsi responden mengemukakan gagasan perlu adanya kualifikasi profesionalitas/pengalaman, keahlian/ kepakaran dan aspek kewibawaan atau kenegarawanan berdasarkan ketentuan tersebut maka secara redaksional di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 22

- (1) Menteri diangkat oleh Presiden.*
- (2) Untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seseorang harus memenuhi persyaratan:*
 - a. warga negara Indonesia;*
 - b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*

- c. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan;
- d. sehat jasmani dan rohani;
- e. memiliki kenegarawanan, integritas dan kepribadian yang baik;
- f. memiliki profesionalitas/pengalaman, keahlian atau kepakaran di bidang urusan kementerian; dan
- g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Ketiga, perlunya penegasan terhadap kedudukan Menteri yang tidak boleh merangkap jabatan pimpinan partai politik sebagaimana tertuang di dalam ketentuan Pasal 23. Sehingga terhadap ketentuan Pasal 23 direkomendasikan untuk dilakukan perubahan yang secara redaksional sebagai berikut:

Pasal 23

Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai:

- a. pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b. komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta;
- c. pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah; atau
- d. pimpinan partai politik

Keempat, terhadap kedudukan Lembaga Non Kementerian dalam praktik berbangsa dan bernegara terhadap mekanisme koordinasi, hubungan komunikasi terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di koordinasikan oleh Kementerian dan terhadap kedudukan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Kementerian Negara yang membidangi. Hubungan fungsional dan struktural antara Kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4.2.2 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Pemerintahan Daerah

Pada uraian sebelumnya telah dijelaskan analisa terhadap kondisi eksisting dan evaluasi serta implementasi terhadap pengaturan tentang Pemerintahan Daerah di dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai pemimpin pemerintahan dalam skala lokal baik di tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Kota di pilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat secara demokratis. Namun permasalahannya penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 tidak diatur seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemimpin pemerintahan dalam skala nasional mengenai batas masa dan periode jabatannya. sehingga diperlukan pengaturan yang sama di dalam ketentuan mengenai Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Mengingat bahwa ketentuan UUD NRI Tahun 1945 menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Dikatakannya pula bahwa konstitusi membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berpemerintahan sehari-hari. Bahkan konstitusi juga menyediakan mekanisme kontrol agar setiap penyimpangan penggunaan kewenangan dapat dikembalikan pada posisi normatifnya atau sesuai dengan konstitusi. Sehubungan dengan penjelasan tersebut, maka Ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 kami identifikasi model reformasi terhadap pengaturan Pemerintahan Daerah melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 9 Kerangka Penataan Terhadap Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah

No.	Original Intent BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
1	BAB VI PEMERINTAH DAERAH <i>Pasal 18</i> (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang	√	-	-	-	-	<p>Berdasarkan analisa dari aspek <i>original intent</i>, aspek filosofis, aspek yuridis dan sosial politik maka terhadap dimensi pengaturan tentang Pemerintahan Daerah dapat disampaikan sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bahwa berdasarkan original intents ketentuan di dalam Pasal 18 UUUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak mengatur secara rigid berkaitan dengan pembatasan masa jabatan dan pembatasan masa periode jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota. Bahwa berdasarkan aspek Filosofis Setiap konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai

No.	Original Intent BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan						pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Dikatakannya pula bahwa konstitusi membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan pemerintahan sehari-hari. Begitu juga dengan UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan Konstitusi negara Indonesia yang seharusnya bisa membatasi kekuasaan. <ul style="list-style-type: none"> Bahwa berdasarkan aspek sosio-politik walaupun Sebagian besar responden yang berjumlah 80,3% responden menyetujui bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dipilih secara

No.	Original Intent BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	<p>Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.</p> <p>(4) Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis</p> <p>(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan</p>						<p>demokratis sebagaimana yang telah berlaku saat ini sudah tepat dan memberikan gambaran yang ideal tentang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Namun menurut 97% responden menganggap bahwa perlu dilakukan perubahan di dalam pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan pembatasan terhadap masa jabatan dan periode masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Jika masa dan periode jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 akan menjamin demokratisasi bagi kepemimpinan Nasional memberikan situasi politik yang ideal.</p> <ul style="list-style-type: none"> Bahwa berdasarkan aspek Yuridis di dalam ketentuan pasal 1 ayat 92) Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

No.	Original Intent BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	<p>pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.</p> <p>(6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.</p> <p>(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan</p>						<p>Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Telah diatur berkaitan dengan pembatasan masa dan periode jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota namun jika ketentuan tersebut tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 maka bisa saja ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD karena UUD tidak mengaturnya dan juga ketentuan tersebut bisa diubah karena tidak ada dasar konstitusional pembatasan masa dan periode jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam UUD NRI Tahun 1945 yang sebenarnya</p>

No.	<i>Original Intent</i> BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.						ketentuan tersebut harus ada dan diperlukan. Dengan demikian berdasarkan analisis diatas tersebut terhadap redaksi Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dipandang masih mendesak untuk dilakukan perubahan atau amandemen;

Berdasarkan tabel analisa diatas maka obyek penataan terhadap pengaturan tentang tentang Pemerintahan Daerah dengan melakukan perubahan di dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut bahwa di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan “Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis” akan diubah dengan menambahkan ketentuan berkaitan dengan masa jabatan dan masa periode jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai bentuk komitmen penguatan sistem Presidensial seperti halnya pembatasan masa jabatan dan masa periode jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga dalam konteks pengaturan Pasal tersebut direkomendasikan sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis dengan memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota.***
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

4.2.3 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat

Pada uraian sebelumnya telah dijelaskan analisa terhadap kondisi eksisting dan evaluasi serta implementasi terhadap pengaturan tentang Kementerian Negara dan Pemerintahan Daerah. Pada bagian ini peneliti akan mengupas terkait dengan model reformasi konstitusi dalam praktik ketatanegaraan dalam merespon gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat. Secara *atributif* kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat/ DPR merupakan Lembaga negara primer yang sumber kewenangannya langsung dari UUD. Sebagaimana dikemukakan oleh Menurut Bintan R. Saragih¹⁸⁵, lembaga perwakilan rakyat (parlemen) mempunyai tiga fungsi yaitu: (a) Fungsi perundang-undangan; (b) Fungsi pengawasan; dan (c) Fungsi atau peranan edukatif yaitu melakukan pendidikan politik.

Sehubungan dengan uraian diatas maka, lebih lanjut untuk menerjemahkan kebijakan politik DPR disusunlah mekanisme penyelenggaraan kekuasaan legislatif melalui pembentukan Undang-Undang. Alhasil pengaturan sebagaimana dimaksud telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan perubahan terakhir Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019. Berikut kami identifikasi model reformasi terhadap pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat melalui tabel sebagai berikut:

¹⁸⁵ Bintan R Saragih, dalam Tundjung Herning Sitabuana, 2020, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press hlm 140

Tabel 10 Kerangka Penataan Terhadap Pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat

	<i>Original Intent</i> BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
1	<p>Pasal 19 (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.** (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.** (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**</p> <p>Pasal 20 (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.* (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.* (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak</p>	-	√	√	√	-	<p>Berdasarkan analisa dari aspek <i>original intent</i>, aspek filosofis, aspek yuridis dan sosial politik maka terhadap dimensi pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat dapat disampaikan sebagai berikut:</p> <p>a. Dari aspek <i>original intent</i>, dapat diketahui bahwa perubahan mengenai BAB DPR RI hampir semua pasal mengalami amandemen</p>

<i>Original Intent</i> BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
			Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
<p>boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*</p> <p>(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*</p> <p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**</p> <p>Pasal 20</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**</p>						<p>kecuali pada pasal 22. Berkorelasi dengan hasil survei yang telah ditelaah secara mendalam bahwa survei menunjukkan adanya aspirasi agar secara redaksional ditambahkan beberapa perubahan pengaturan yang salah satunya mengenai batasan periodisasi terhadap jabatan DPR serta memberikan</p>

<i>Original Intent</i> BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
			Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
<p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**</p> <p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.**</p> <p>Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**</p> <p>Pasal 20A (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**</p>						<p>penambahan penjelasan frasa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa” agar tidak menimbulkan salah pengertian sehingga dipandang mendesak untuk dilakukan perubahan atau amandemen;</p> <p>b. Terhadap pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat di dalam implementasi</p>

<i>Original Intent</i> BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
			Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
<p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**</p> <p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.**</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**</p> <p>Pasal 21 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*</p>						<p>Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Undang-undang (UU) tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan perubahan terakhir Undang-Undang Nomor 13</p>

<i>Original Intent</i> BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
			Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
<p>Pasal 22</p> <p>(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.</p> <p>(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.</p> <p>Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.</p> <p>Pasal 22A</p> <p>Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**</p> <p>Pasal 22B</p> <p>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang</p>						<p>Tahun 2019</p> <p>tentang</p> <p>Perubahan Ketiga</p> <p>atas Undang- Undang Nomor 17</p> <p>Tahun 2014</p> <p>tentang Majelis</p> <p>Permusyawaratan</p> <p>Rakyat, Dewan</p> <p>Perwakilan</p> <p>Rakyat, Dewan</p> <p>Perwakilan</p> <p>Daerah, dan</p> <p>Dewan</p> <p>Perwakilan</p> <p>Rakyat Daerah</p> <p>telah memberikan</p> <p>arah kebijakan</p> <p>mengenai tugas</p> <p>pokok fungsi dan</p> <p>wewenang</p>

	<i>Original Intent</i> BAB KEMENTERIAN NEGARA	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**						terhadap DPR, namun ada beberapa hal yang belum diatur yakni mengenai pembentukan perppu pada keadaan Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa

Berdasarkan tabel analisa diatas maka obyek penataan terhadap pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat di fokuskan pada strategi untuk melakukan revisi terhadap beberapa ketentuan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan perubahan terakhir Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi redaksi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Berdasarkan redaksi tersebut jika dipadukan dengan aspek sosio-politik terhadap Kementerian Negara diperlukan adanya mekanisme pertanggung jawaban Menteri kepada Presiden dan rakyat sebagai bentuk komitmen penguatan sistem Presidensial. Sehingga dalam konteks pengaturan Pasal tersebut direkomendasikan sebagai berikut:

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.***
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.***
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya dua kali dalam setahun.*
- (4) Dewan Perwakilan Rakyat memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk dua kali masa jabatan.*

4.2.4 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Dewan Perwakilan Daerah

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan evaluasi pelaksanaan ketentuan konstitusional terkait DPD yang dilihat dari aspek filosofis, yuridis, dan sosio-politik. Berdasarkan pada penjelasan tersebut maka dalam hal pengaturan DPD tim menawarkan model reformasi terhadap pengaturan DPD melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 11 Kerangka Penataan Terhadap Pengaturan tentang Dewan Perwakilan Daerah

No.	Original Intent BAB DEWAN PERWAKILAN DAERAH	Amandemen UU NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi		Analisa
				Kelembagaan	SDM Sarana & Prasarana	
1	<p>Pasal 22C</p> <p>(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***)</p> <p>(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat***</p> <p>(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang</p>	√	-	√	√	<p>Berdasarkan analisa dari aspek <i>original intent</i>, aspek filosofis, aspek yuridis dan sosial politik maka terhadap dimensi pengaturan tentang DPD dapat disampaikan sebagai berikut:</p> <p>a. bahwa inisiatif dan proses amandemen UUD 1945 tidak dapat dilepaskan dari sejarah praktik implementasi UUD 1945 naskah asli (sebelum amandemen), khususnya dalam hal penciptaan praktik ketatanegaraan yang lebih demokrasi;</p>

No.	Original Intent BAB DEWAN PERWAKILAN DAERAH	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	sedikitnya sekali dalam setahun.***) (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)						b. bahwa DPD dibentuk sebagai upaya untuk melakukan pemerataan pembangunan dan peningkatan partisipasi daerah, serta sarana penyalur aspirasi kepentingan daerah dalam kebijakan skala lokal; c. bahwa DPD dibentuk dimaksudkan untuk diisi oleh perseorangan yang mewakili kepentingan daerah namun pada perkembangannya banyak anggota DPD yang menjabat sebagai pengurus partai politik, dimana hal tersebut dapat berakibat terjadinya kontraproduktif kepada
2	Pasal 22D (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta						

No.	<i>Original Intent</i> BAB DEWAN PERWAKILAN DAERAH	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	<p>perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***)</p> <p>(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada</p>						<p>DPD yang tidak sejalan dengan tujuan pembentukannya; d. bahwa berdasarkan kewenangan DPD yang dimiliki saat ini masih sulit untuk dikatakan bahwa sistem parlemen Indonesia menganut sistem bikameral, karena berdasarkan kewenangan yang dimiliki antara DPD dan DPR masih terdapat jarak yang jauh; e. bahwa berdasarkan kewenangan yang dimiliki DPD saat ini khususnya dalam bidang legislasi, dirasa sulit untuk mengawal kepentingan daerah khususnya dalam</p>

No.	Original Intent BAB DEWAN PERWAKILAN DAERAH	Amandemen UU NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	<p>Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.***)</p> <p>(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama</p>						<p>proses penyusunan kebijakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah.</p> <p>f. bahwa berdasarkan argumentasi-argumentasi yang telah dijelaskan tersebut dipandang perlu untuk melakukan perubahan ketentuan norma terkait DPD di dalam UUD NRI 1945.</p>

No.	Original Intent BAB DEWAN PERWAKILAN DAERAH	Amandemen UU NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	<p>serta menyampaikan hasil itu kepada Dewan Rakyat sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)</p> <p>(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)</p>						

Berdasarkan tabel analisa di atas maka obyek penataan terhadap pengaturan tentang Dewan Perwakilan Daerah diarahkan pada perubahan ketentuan di dalam konstitusi berkaitan dengan DPD, meliputi:

Pertama, di dalam redaksi Pasal 22C UUD NRI 1945 secara umum menjelaskan mengenai kelembagaan dari DPD, baik dalam aspek mekanisme pengisian keanggotaan DPD, jumlah anggota DPD, kewajiban untuk melakukan sidang, serta amanat pengaturan lebih lanjut susunan dan kedudukan DPD di dalam undang-undang. Jika dilihat pada aspek sosial-politik, dengan peristiwa yang terjadi di dalam tubuh DPD hingga adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menegaskan mengenai keanggotaan DPD perlu adanya ketegasan pengaturan keanggotaan DPD di dalam UUD NRI 1945, bahwa anggota DPD tidak diperbolehkan berasal dari partai politik. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memutuskan hal tersebut perlu adanya kejelasan pengaturan di dalam UUD NRI 1945, karena apabila kita menyerahkan pada mekanisme *open legal policy* hal tersebut bisa jadi terulang kembali karena dengan tidak adanya kepastian pengaturan di dalam konstitusi, perumusan kebijakan di dalam undang-undang akan sangat bergantung pada konfigurasi politik yang terjadi.

Kedua, di dalam ketentuan Pasal 22D UUD NRI 1945 telah diatur mengenai berbagai kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Apabila kita analisis dari aspek filosofis dan yuridis yang telah dibahas pada bagian sebelumnya maka DPD sebagai dewan yang mewakili kepentingan daerah pada skala nasional perlu diberikan penguatan kewenangan khususnya dalam fungsi legislasi untuk setidaknya diberikan kewenangan setidaknya untuk menetapkan dan memutuskan RUU berkaitan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan agar berbagai aspirasi dan kepentingan daerah terkait kebijakan otonomi daerah (tidak hanya disifati sebagai kebijakan administrasi pemerintah daerah) dapat benar-benar dikawal oleh DPD, dari proses serap aspirasi pada akar rumput hingga pada penentuan penetapan kebijakan.

Ni'matul Huda juga memberikan pendapat perlunya ada penguatan DPD melalui perubahan Pasal 22D UUD 1945. Argumentasi ini didasarkan pada alasan bahwa desain sistem parlemen pasca perubahan UUD 1945 tidak tegas mengikuti sistem bikameral ataukah trikameral. Kekaburan sistem tersebut berpengaruh terhadap kinerja DPD dan hubungan kelembagaan antara DPD dengan DPR, DPD dengan Presiden. DPD dalam konstruksi UUD 1945 lebih memperlihatkan sebagai penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai ***co-legislator***, daripada legislator yang sepenuhnya. Gambaran ini menunjukkan kewenangan legislasi dari DPD sangat terbatas.

Sehubungan dengan hal itu maka, Parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federasi yang memerlukan dua kamar majelis. Tetapi, dalam perkembangannya bersamaan dengan pergeseran kecenderungan ke arah bentuk negara kesatuan maka sistem bikameral itu juga dipraktikkan di lingkungan negara-negara kesatuan. Dua alasan utama yang dapat dikemukakan penggunaan sistem bikameral ini adalah: a) adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif; b) keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak lebih efisien, setidaknya tidaknya lebih lancar (lebih *smooth*), melalui suatu majelis (*chamber*) yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of a first Chamber*, atau sekarang ini lebih sering dikenal dengan sistem *double check*.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Ni'matul Huda, 2008, *Gagasan Amandemen (Ulang) UUD 1945 (Usulan untuk Penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman)*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 15, Juli 2008, hlm. 373 - 392

4.2.5 Model Reformasi Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Dalam Merespon Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Khususnya terkait dengan Pengaturan Pemilihan Umum

Dalam praktik ketatanegaraan di masa transisi demokrasi yang berlangsung pada kurun waktu 1998 sampai saat ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk mewujudkan konsolidasi demokrasi yang tangguh dan handal. Momentum transisi demokrasi di era reformasi ditandai dengan penyelenggaraan Pemilu 1999 yang merupakan pemilu pertama pada masa reformasi yang diikuti oleh 48 partai politik. Pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Sistem Pemilu 1999 sama dengan Pemilu 1997 yaitu sistem perwakilan yang digunakan bersifat berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Lintasan sejarah perkembangan Pemilu pada tahun 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu di Indonesia merupakan pemilu yang sangat rumit, baik dari sisi jenis, sistem, manajemen, tingkatan-tingkatan, kepartaiannya, serta penyelenggaraannya. Akibat dari sistem manajemen pemilu yang rumit terjadi pemborosan anggaran, kelelahan psikologi masyarakat, konflik, penegakan hukum yang tidak jalan dan lain-lain yang kontra produktif dengan tujuan demokrasi. Sedangkan dari sisi hasilnya belum tentu menghasilkan calon yang berkualitas dan memiliki kompetensi. Hal ini menjadi problem serius bertatanegara, karena pemilu adalah siklus awal pengisian lembaga negara dan pemerintahan. Menata kembali keseluruhan manajemen pemilu merupakan kata kunci pekerjaan besar ke depan. Berikut ini dipaparkan kerangka penataan terhadap pengaturan tentang Pemilihan Umum.

Tabel 12 Kerangka Penataan Terhadap Pengaturan tentang Pemilihan Umum

No.	Original Intent BAB PEMILIHAN UMUM	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
1	<p>Pasal 22E</p> <p>(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.</p> <p>(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</p> <p>(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan</p>	-	√	√	√	√	<p>Dari paparan yang telah disampaikan di atas, terlihat bahwasannya problem utama Pemilihan Umum di Indonesia adalah lebih pada problem pelaksanaan Pemilihan Umum. Sehingga penataan sistem yang lebih baik, ditunjang dengan kelembagaan yang jelas, SDM yang mumpuni serta mendapatkan perlindungan yang baik, serta ketersediaan</p>

No.	Original Intent BAB PEMILIHAN UMUM	Amandemen UUD NRI Tahun 1945	Perubahan Undang- Undang/ UU	Penataan/Perbaikan Implementasi			Analisa
				Kelembagaan	SDM	Sarana & Prasarana	
	<p>Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.</p> <p>(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.</p> <p>(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.</p> <p>(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. ***)</p>						<p>sarana prasarana dengan memanfaatkan teknologi informasi yang ada, dirasa dapat diperkuat pelaksanaan pemilihan umum di masa yang akan datang.</p>

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka dalam kajian akademik ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Bahwa terhadap kondisi eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Kementerian Negara di dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 *Pertama*, berdasarkan aspek *original intent* telah sejalan dengan upaya untuk memperkuat sistem presidensial. *Kedua* aspek filosofis pengaturan di dalam Pasal 17 UUD NRI dipandang telah selaras/harmonis dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila dan amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, *Ketiga*, aspek yuridis terhadap kedudukan kementerian Negara telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengingat bahwa dasar pembentukan Undang-Undang Kementerian Negara merupakan aturan pelaksanaan yang bersifat *atributif*. Keempat dari aspek sosial politik diperlukan beberapa poin penataan di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara meliputi *Pertama*, pengaturan pertanggung jawaban Menteri kepada Presiden sebagai dasar bagi Presiden dalam menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada Rakyat sebagai konsekuensi terhadap penguatan sistem presidensial. *Kedua*, terhadap syarat kriteria pemilihan Menteri negara perlu di tambahkan redaksi memiliki kenegarawanan, integritas dan kepribadian yang baik dan memiliki profesionalitas/pengalaman, keahlian atau kepakaran di bidang urusan kementerian. *Ketiga*, perlunya penegasan terhadap kedudukan Menteri yang tidak boleh merangkap jabatan pimpinan partai politik. *Keempat* perlu dilakukan penataan terhadap kedudukan Lembaga Non Kementerian dalam praktik berbangsa dan bernegara terhadap

mekanisme koordinasi, hubungan komunikasi terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di koordinasikan oleh Kementerian dan terhadap kedudukan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Kementerian Negara yang membidangi.

- 2) Bahwa terhadap kondisi eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Pemerintahan Daerah di dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 **Pertama**, berdasarkan aspek *original intent* ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dipandang belum menggambarkan nilai konstitusionalisme terkait dengan pembatasan masa dan periode masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota. **Kedua** aspek filosofis pengaturan di dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 dipandang belum menjadikan **kekuasaan sebagai pusat perhatian yang bisa membatasi kekuasaan. Ketiga**, aspek yuridis pembatasan masa dan periode masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebelumnya telah diatur dalam Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Namun dalam pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 belum mengatur tentang hal tersebut. **Keempat** dari aspek sosial politik bahwa perlu dilakukan perubahan di dalam pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan pembatasan terhadap masa jabatan dan periode masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Jika masa dan periode jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 akan menjamin demokratisasi bagi kepemimpinan Nasional memberikan situasi politik yang ideal.
- 3) Bahwa terhadap kondisi eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Dewan Perwakilan Daerah di dalam Pasal 19 dan Pasal 22 B UUD NRI Tahun 1945 **Pertama**, berdasarkan aspek *original intent* ketentuan pada Pasal 19 dilakukan perubahan mengenai jumlah minimal masa sidang yang dilakukan oleh DPR serta pengaturan

periodisasi masa jabatan terpilihnya DPR RI, hal ini dikarenakan alasan untuk menghindari monopoli kekuasaan, untuk mewujudkan lembaga legislatif yang profesional, mengembangkan berbagai ide dan/atau aspirasi dari anggota baru. Selain jawaban tersebut diatas dapat diketahui bahwa alasan lainnya adalah Untuk memberikan pembatasan kepada setiap warga negara untuk menjadi anggota DPR. Kesempatan memberikan kesempatan pada setiap warga negara ini merupakan amanat dari “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan” dan “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”.

- 4) Bahwa terhadap kondisi eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Dewan Perwakilan Daerah di dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945 Pertama, berdasarkan aspek *original intent* ketentuan Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945 pembentukan DPD dimaksudkan untuk mereformasi struktur parlemen, meningkatkan mekanisme *check and balance*, mewakili kepentingan Daerah di tingkat Nasional, serta sarana penguat integrasi daerah. Kedua, aspek filosofis pengaturan di dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI 1945 DPD merupakan suatu bentuk perwujudan dari penjunjungan tinggi kedaulatan rakyat (demokrasi) yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila. Sehingga dalam pelaksanaannya DPD diharapkan mampu untuk mewujudkan berbagai nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Ketiga, berdasarkan aspek yuridis berbagai dinamika pengaturan DPD sering kali terjadi upaya untuk melemahkan posisi DPD baik dalam peran maupun kewenangan yang diberikan. Keempat dari aspek sosial politik bahwa DPD masih dipandang belum memiliki kewenangan yang kuat, khususnya dalam melaksanakan fungsi legislasi sehingga sulit untuk dapat menjadi ruang katalisasi dalam menyampaikan dan mewujudkan kepentingan daerah serta memberikan daya tawar yang lemah bagi DPD untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Dalam

keanggotaan DPD juga terjadi ruang perdebatan khususnya dalam hal tarik menarik kepentingan politik ataupun kepentingan daerah.

- 5) Bahwa kondisi eksisting terhadap eksisting, evaluasi dan implementasi atas pengaturan Pemilihan Umum berdasarkan Pasal 22 E UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan aspek *original intent* Ketentuan dalam Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota-anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden serta Wakil Presiden tidak harus ditafsirkan untuk diselenggarakan secara serentak. Kecerentakan penyelenggaraan berbagai pemilu itu tidak hanya akan membuat administrasi pemilu menjadi kian rumit tetapi juga menyebabkan rakyat pemilih dihadapkan pada situasi dan pilihan yang membingungkan. Sebaliknya bila Pemilu nasional dipisahkan misalnya selang waktu dua setengah tahun dari pelaksanaan Pemilu Lokal, maka tidak hanya kedua kerumitan itu akan berkurang tetapi justru akan amat berguna untuk setidaknya tiga manfaat memberi kesempatan masyarakat untuk menilai dan perubahan pilihan politiknya, terpisahkannya isu lokal dan nasional dalam kampanye sehingga membawa masyarakat lebih rasional, dan mendorong politikus nasional bekerja sungguh-sungguh di daerah. Sehubungan dengan hal itu maka, Pemilu DPR, DPRD, DPD, Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota sudah saatnya mengubah tata cara kampanye yang lebih mendidik, menghilangkan model-model pesta masal di lapangan atau jalanan. Pesta masal dan jalanan kecuali sangat boros juga tidak produktif dengan capaian maksud pendidikan politik. Bentuk dialog, debat melalui berbagai sarana informasi komunikasi lebih efektif, mendidik, dan murah. Untuk berjalannya pemilu yang adil, juga harus disertai dengan pembaharuan perundang-undangan dan sistem penegakan hukumnya.

5.2 Saran/ Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan diatas maka dalam kajian akademik ini direkomendasikan sebagai berikut:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi menyampaikan laporan hasil pengkajian Kepada Presiden melalui Kementerian Negara yang membidangi urusan hukum untuk melakukan evaluasi dan implementasi terhadap ketentuan Kementerian Negara sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Penguatan terhadap pengaturan kementerian Negara dimaksud agar terwujud penguatan sistem presidensial melalui mekanisme pertanggung jawaban Menteri kepada Presiden sebagai dasar bagi Presiden untuk menyampaikan pertanggung jawaban kepada rakyat selaku pemegang kedaulatan.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi menjadikan pengkajian tentang ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 ini sebagai bahan pertimbangan manakala nantinya perubahan UUD NRI Tahun 1945 memang diperlukan sehingga perubahan ketentuan pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 akan menjamin demokratisasi bagi kepemimpinan Nasional memberikan situasi politik yang ideal dengan ditambahkannya pembatasan masa dan periode jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kelanjutan dari Pemerintah dalam konteks Pemerintahan tingkat lokal.
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi MPR-RI menjadikan pengkajian terhadap materi muatan pengaturan DPR dengan fokus isu pembatasan periodisasi jabatan anggota DPR, masa sidang pimpinan anggota DPR yang dilakukan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi menjadikan pengkajian tentang ketentuan Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945 ini sebagai bahan pertimbangan manakala nantinya

perubahan UUD NRI Tahun 1945 memang diperlukan sehingga perubahan ketentuan pasal 22C dan 22D dapat memberikan penguatan kewenangan kepada DPD, sehingga dapat menjadi ruang *check and balances* di dalam lembaga perwakilan (parlemen) serta memberikan jaminan kepentingan daerah dapat tersalurkan pada penentuan kebijakan di skala Daerah dan Nasional. Serta fokus isu terhadap keterwakilan anggota DPD yang bersifat non partai politik dan penetapan anggota DPD tidak secara proporsional akan tetapi secara klasterisasi berdasarkan luas wilayah, penduduk dan jangkauan aspirasi.

- 5) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Biro Pengkajian Konstitusi menjadikan pengkajian tentang ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 untuk meninjau ulang terhadap makna keserantakan Pemilu bagi Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur, Bupati/Walikota.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Zainuddin, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.
- , 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Konstitusi Press.
- , Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Sekretariat Jenderal dan kepeniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Arrsa, Ria Casmi 2010, *Deideologi Pancasila (Analisis Kritis Perspektif Sejarah Hukum, Ketatanegaraan Indonesia)*, Malang: UB Press.
- Budiarjo, Miriam, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Dian Rakyat.
- Busroh, Abu Daud, Busroh, Abu Bakar, 1991, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Cengkeng, Anwar, 2013, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press.
- Fadjar, Abdul Mukthie, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press.
- , 2013, *Pemilu: Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Malang: Setara Press.
- Hadjon, M, 1998, *Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi Tahun 1997/1998*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- , M. dan Djatmiati, 2008, *Tatiek Sri Argumentasi Hukum*, (Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Halim, Rama, Hilmy, Irfan, Arrsa Ria Casmi, dkk, 2020, *Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 (Academic Constitutional Drafting)*, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2020).
- HM Arief Muljadi, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Hamidi, Jazim, Malik, 2008, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Yogyakarta: Prestasi Pustaka Publisher.

- HR, Ridwan, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Huda, Ni'Matul, 2000, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Ibrahim, Johnny, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing.
- IDEA, 2014, *International Obligations for Elections*, Guidelines for Legal Frameworks, (Stockholm: International IDEA.
- International IDEA (Lembaga Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu), 2019, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Jakarta: International IDEA.
- Jurdi, Fajlurrahman, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana.
- Kusnardi, Moh, Ibrahim, Harmaily, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Mangunsong, Parlin M, 1992, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Bandung: Alumni.
- Madjid, Nurcholish, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2010, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi ke II)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- M. Sri Soemantri dan Saragih Bintang R. (edt), 1993, *Ketatanegaraan Indonesia dalam kehidupan Politik Indonesia-30 Tahun Kembali Ke UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soemantri, 1986, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni
- Soemantri, 1993, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Bandung: Sinar Harapan.

- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2003, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Latar Belakang Proses dan Hasil Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI 2003.
- Manan, Bangir, 2001, *Meyonsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.
- McIlwain, Charles Howard, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (Cornell University Press, 1947)
- Mertokusumo, Sudikno, 2007, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- , 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Pangerang, Moenta, Anugrah, Pradana, 2017, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Rahayu, Ani Sri, 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Robbins, Stephen P., 1990, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, (3rd Edition Prentice Hall.
- Sadjijono, 2008, *Memahami, Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Jakarta: Laksbang Presindo.
- Saleh, Ismail, 1998, *Demokrasi, Konstitusi, dan Hukum*, Jakarta: Departemen Kehakiman Republik Indonesia,
- Safaat, Muchamad Ali, dkk., *Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003 - 2008 dan 2009 - 2013*, Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017.
- Saifullah, 2015, *Tipologi Penelitian Hukum*, Malang: Intrans Publishing.
- Santoso, Topo 2019, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Latar Belakang proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002) Buku*

- IV kekuasaan Pemerintahan Jilid 2*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI.
- Sherlock, Stephen , 2005, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions.
- Sidharta, Bernard Arief, 2000, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju.
- Situmorang, Victor, 1989, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Bima Aksara.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Soetami, A Siti, 1989, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Refika Aditama
- Soetoprawiro, Koerniatmo, 1989, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Bogor: Dian Rakyat.
- Sukardja, Ahmad, 2012, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI: Kajian Perbandingan tentang Dasa Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Susanti, Dyah Ochtorina, 2010, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Thaib, Dahlan, Hamidi, Jazim, Huda, Nimatul, 2006, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Tutik, Titik Triwulan, 2015, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenadamedia Group
- Tushnet, Mark, 2006 *Comparative Constitutional Law: in the Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford University Press.

Jurnal

- Arrsa, Ria Casmi, 2019, *Urgensi Lembaga Kepresidenan Dalam Rangka Mewujudkan Konsolidasi Sistem Pemerintahan Presidensial*, Malang: Jurnal Hukum Kenegaraan Asosiasi Pengajar HTN-HN Jawa Timur Vol. 2 No. 1.

- Cunningham, W.T., 1982, *Nelson Contemporary English Dictionary*, Canada: Thompson and Nelson Ltd.
- Isra, Saldi , *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, Juli 2004.
- Laksono, Fajar, dkk., *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015
- Lim, Jibong, 2002. *Korean Constitutional Court Standing at the Crossroads: Focusing on Real Cases and Variational Types of Decisions*, Loy. L. A. Int'l & Comp. L. Rev, Vol. 24:327.
- Manan, Firman, 2015, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Cosmogov Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 1 No. 1.
- Meifa, Wendy 2013, *Menggagas Amandemen UUD 1945 dari PEMILUKADA*, Jurnal Dinamika Hukum.
- Nurmiati, Merina, 2017, *Dewan Perwakilan Rakyat Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, JOM Fakultas Hukum, Vol.4 No.2, 2017.
- M., Sri Soemantri, 1996, *Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan*, Jurnal Hukum Vol. 3 No.6.
- Nahar, Djambar, M. Yasin, Tavip, 2017, *Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Jurnal Katalogis Vol. 5 No. 2.
- Syauqi, Habibullah, 2016, *Implikasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial'*, Sosio Informa Vol. 2, No. 1,
- Weruin, Urbanus Ura, 2016, *Hermeneutika Hukum: Prinsip dan Kaidah Interpretasi Hukum*, Jurnal (2016), Konstitusi Vol.13 No 1.

Internet

Asshidiqie, Jimly, *Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara Dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta, 10 November 2005, diakses dari <http://www.jimly.com>

-----, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diakses dari https://pusdik.mkri.id/materi/materi_24_KONSTITUSI%20DAN%20KONSTITUSIONALISME%20INDONESIA%20-%20Prof.%20Jimly.pdf diakses pada tanggal 1 September 2021.

MD Mahfud, 2009, *Konstitusi Negara*, Makalah disampaikan dalam Acara Orientasi Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 2009-2014 pada Selasa, 8 September 2009 di Ball Room Hotel Harris Tebet, Jakarta.

-----, *Keniscayaan Reformasi Hukum: Upaya Menjaga Jati Diri Dan Martabat Bangsa*, Makalah dalam Konvensi Kampus VI dan Temu Tahunan XII Forum Rektor Indonesia (FRI) di Universitas Tanjungpura Pontianak, 9 Januari 2010, hlm 3-4, diakses dari <http://www.mahfudmd.com>.

Indonesian Parliamentary Center, Katastrofi Dewan Perwakilan Daerah: Parpolisasi, Korupsi, dan Kemelut Konflik, https://ipc-or-id.translate.goog/katastrofi-dewan-perwakilan-daerah-parpolisasi-korupsi-dan-kemelut-konflik/?_x_tr_sl=id&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en-US&_x_tr_pto=nui,op,sc, diakses 12 November 2021.

Merdeka.com, Survei Fixpoll: Kepuasan Masyarakat Atas Kinerja DPR, MPR, dan DPD Rendah, <https://www.merdeka.com/politik/survei-fixpoll-kepuasan-masyarakat-atas-kinerja-dpr-mpr-dan-dpd-rendah.html>, diakses 12 November 2021.

Perludem, Pemilu dalam Sejarah Republik Indonesia, <http://perludem.org/wp-content/uploads/2020/04/KVP-SLIDE-0-03-Pemilu-dalam-Sejarah-Republik-Indonesia.pdf> diakses Oktober 2021.

Soetandyo Wignjosebroto, *Pemenuhan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Demi Terealisasinya Keadilan Sosial) Sepanjang 10 Tahun Reformasi*

(1998-2008), Pokok-pokok pikiran tentang masalah tersebut dalam judul, diketengahkan dalam suatu diskusi panel dalam sidang Lokakarya Nasional VII Hak Asasi Manusia yang diselenggarakan oleh Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia di Hotel Borobudur, Jakarta 09 Juli 2008.

Sindonews, Survei: Kinerja Rendah, Rapor DPR-DPD Masih Tetap Merah, <https://nasional.sindonews.com/berita/1333773/12/survei-kinerja-rendah-rapor-dpr-dpd-masih-tetap-merah> , diakses 11 November 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916);

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6396);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679); dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).