

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Negara Hukum

1. Konsep Negara Hukum

Negara hukum merupakan istilah yang meskipun kelihatan sederhana, namun mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang. Negara hukum adalah istilah Indonesia yang terbentuk dari dua suku kata, negara dan hukum. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara disatu pihak dan hukum pada pihak yang lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara keteriban hukum (*rechstorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara²⁷

Ada beberapa istilah asing yang dipergunakan sebagai pengertian negara hukum, yakni *rechstaat*, *rule of law*, dan *etat de droit*. Sepintas istilah ini mengandung makna sama, tetapi sebenarnya jika dikaji lebih jauh terdapat perbedaan-perbedaan yang signifikan. Bahkan, dalam perkembangan pemikiran konsep negara hukum, kedua istilah tersebut juga berkembang, baik secara teoritis-konseptual maupun dalam rangka praktis operasional.

Menurut Philipus M. Hadjon²⁸, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara

²⁷ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2009) h. 19-20

²⁸ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia...* h. 20

evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechstaat* dan *rule of law* itu sendiri.

Konsep yang pertama bertumpu pada sistem hukum eropa kontinental yang biasa disebut *civil law* atau *modern Roman law*, sedangkan konsep yang terakhir bertumpu pada sistem *common law* atau *english law*. Miriam Budiardjo dalam bukunya *dasar-dasar ilmu politik* menegaskan bahwa perkembangan ide demokrasi dapat dilihat dalam dua mainstream, pertama demokrasi pada negara hukum klasik; dan kedua, demokrasi pada negara hukum dinamis. Atau, meminjam istilah Mahfud MD, yang pertama sebagai negara hukum formal (demokrasi abad XIX), dan terakhir sebagai negara hukum material (demokrasi abad XX).

Dalam bukunya, *Constitutional Government And Democracy: Theory And Practice In Europe And America*, Carl J. Friedrich memperkenalkan sebuah istilah negara hukum dengan nama *rechstaat* atau *constittional state*. Sebagaimana dikutip miriam budiardjo, tokoh lainnya yang berperan dalam peristilahan *rechstaat* adalah Friedrich J. Stahl. Setidaknya menurut Stahl, terdapat empat unsur berdirinya *rechstaat*, yaitu: (1) hak-hak manusia; (2) pemisahan atau pembagian kekuasaan; (3) pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; dan (4) peradilan administrasi dan perselisihan.²⁹

Adalah Albert Ven Dicey dalam *Magnum Opusnya, Introduction To The Law Of The Constitution* memperkenalkan istilah *the rule of law* yang secara sederhana diartikan dengan keteraturan hukum. Menurut Dicey, ada tiga unsur fundamental dalam *rule of law*. Antara lain:

²⁹ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia...* h 22

Pertama, *Supremacy of Law* mengandung arti bahwa tidak ada kekuasaan yang sewenang-wenang, baik rakyat yang diperintah maupun raja yang memerintah. Kedua-duanya tunduk pada hukum. Prinsip ini menempatkan hukum dalam kedudukan sebagai panglima. hukum harus dijadikan sebagai alat untuk membenarkan kekuasaan, termasuk membatasi kekuasaan itu. Jadi yang berkuasa, berdaulat dan supreme adalah hukum bukan kekuasaan.³⁰

Kedua, *Equality Before The Law*, mengartikan bahwa semua warga negara tunduk selaku pribadi maupun kualifikasinya. Dan sebagai pejabat negara tunduk pada hukum yang sama dan diadili di pengadilan biasa yang sama. Jadi setiap warga negara sama kedudukannya dihadapan hukum. Penguasa maupun warga negara bisa. Apabila melakukan perbuatan melanggar hukum, maka akan diadili menurut aturan Common Law dan di pengadilan biasa.

Ketiga, *Constitution Based on Human Rights* jika dipahami mengandung arti adanya suatu Undang-Undang Dasar yang biasa disebut dengan konstitusi. Konstitusi disini bukan berarti merupakan sumber akan hak-hak asasi manusia melainkan indikator-indikator dari hak-hak asasi manusia itulah yang ditanamkan dalam sebuah konstitusi, secara harfiah dapat dikatakan bahwa apa yang telah dituangkan ke dalam konstitusi itu haruslah dilindungi keberadaannya.

Kesimpulannya lewat bukunya Dicey telah meletakkan dasar dari munculnya keadilan agar mampu tertata dalam pelaksanaan negara untuk mensejahterakan masyarakatnya. Dan memang *Rule of Law* menjadi doktrin hukum yang muncul pada abad ke 19, seiring dengan

³⁰ “Gagasan A.V Dicey tentang Rule of Law”, <https://kompasiana.com/>, diakses pada 23 Des 2019, Pukul 15.41 WIB.

negara konstitusi dan demokrasi. Rule of law adalah konsep tentang common law yaitu seluruh aspek negara menjunjung tinggi supremasi hukum yang dibangun diatas prinsip keadilan dan prinsip persamaan di mata hukum, semenjak era ini pula perubahan diberbagai negara muncul.

B. Demokrasi

1. Konsep Demokrasi

Kata demokrasi berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik. Hal ini wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara.³¹

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang semua warganya (tanpa membeda-bedakan agama, jenis kelamin, tingkat pendidikan) memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negara berpartisipasi baik langsung maupun melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum.³²

Banyak tokoh mendefinisikan demokrasi, di antaranya:

- a. Abraham Lincoln, “Demokrasi adalah sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.”

³¹ Sutoyo, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011) h. 33

³² Tohir Bawazir, *Jalan Tengah Demokrasi antara Fundametalisme dan Sekularisme*, (Jakarta, Pustaka Al-Kautsar, 2015) h 79

- b. John L. Esposito, “Demokrasi pada dasarnya adalah kekuasaan dari dan untuk rakyat. Oleh karenanya, semuanya berhak untuk berpartisipasi, baik terlibat aktif maupun mengontrol kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Selain itu, tentu saja lembaga resmi pemerintah terdapat pemisahan yang jelas antara unsur eksekutif, legislatif maupun yudikatif.”
- c. Sidney Hook, “Demokrasi adalah pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak, didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

Mengutip teori Jean Jaques Rousseau, demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Pernyataan Rousseau ini seakan mengatakan, bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau, bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta tahapan yang ada. Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Dengan begitu Rousseau seolah ingin mengatakan bahwa jika menempatkan demokrasi secara kaku dan ideal, tidak akan pernah ada demokrasi yang nyata dan tidak akan pernah ada demokrasi.³³

³³ HM. Thalhah, “Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen” (Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli 2009: 413 – 422) h. 415

Hal inilah yang juga disadari oleh Hans Kelsen. Uraian tentang demokrasi menjadi lebih tertata dan terstruktur. Ini untuk membuktikan, bahwa demokrasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan menuju kesempurnaan. Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Hans Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosakata “kebebasan” dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian “kebebasan” semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri. Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.

Pendapat Hans Kelsen mengenai ide “kebebasan” dalam konteks kehidupan bermasyarakat ini sejalan dengan pemikiran cendekiawan muslim, Abu Nashar bin Mohammad bin Mohammad bin Tharkam bin Unzalagh, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Farabi. Bagi Farabi, kehidupan manusia tidak bisa lepas dari masyarakat karena pada hakekatnya manusia adalah makhluk sosial. Hakekat ini merupakan sebuah kecenderungan yang alami. Adapun kecenderungan untuk hidup bermasyarakat tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan pokok, akan tetapi juga menghasilkan kelengkapan hidup yang akan memberikan kepada manusia kebahagiaan, tidak saja secara material, namun juga spiritual. Salah satu kelengkapan hidup adalah timbulnya bermacam pemikiran atau ide. Ini bisa diartikan bahwa ide

kebebasan dalam versi Farabi merupakan sebuah kecenderungan alami, dengan tujuan kebahagiaan hidup.

Meski menurut Hans Kelsen ide dasar demokrasi adalah “kebebasan” yang berada dalam benak manusia. Namun demokrasi tidak dapat dibicarakan secara terpisah atau tanpa mengaitkannya dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu negara demokratis, dan demokratis merupakan salah satu cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum (negara hukum yang berdemokratis). Gagasan dari negara hukum adalah bahwa hukum negara harus dijalankan dengan baik dalam arti sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat terhadap hukum) dan adil (karena maksud dasar dari hukum adalah keadilan). Secara substansial, makna demokrasi dari kaca mata hukum ada dua yakni berkaitan dengan norma berupa cara memperoleh kekuasaan dan bagaimana melaksanakan kekuasaan.³⁴

Kedaulatan rakyat (demokrasi) sebagaimana diatur dalam pasal 1 Ayat (2) dan kedaulatan hukum (nomokrasi) diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 merupakan dua hal yang mempunyai hubungan keterkaitan dan tidak bisa dipisahkan dalam negara demokratis yang menjunjung tinggi hukum dan keadilan seperti Indonesia.

2. Pilar dan Prinsip Demokrasi

Setiap bangsa dan negara memiliki ciri khas dalam menyelenggarakan demokrasi konstitusional. Dalam kaitan ini, Achmad Sanusi sebagaimana dikutip Suparlan Al Hakim

³⁴ Martha Pigome, “Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945” (Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 2 Mei 2011) h. 337

mengidentifikasi sepuluh pilar demokrasi konstitusional Indonesia yang dikenal pula dengan “*The Ten Pilars of Indonesian Constitutional Democracy*”, berdasarkan filsafat Pancasila dan Konstitusi Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut: (1) demokrasi berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) demokrasi berdasarkan Hak Asasi Manusia; (3) demokrasi berdasarkan Kedaulatan Rakyat; (4) demokrasi berdasarkan Kecerdasan Rakyat; (5) demokrasi berdasarkan Pemisahan Kekuasaan; (6) demokrasi hukum; (7) demokrasi berdasarkan Supremasi Hukum; (8) demokrasi berdasarkan Peradilan yang bebas; (9) demokrasi berdasarkan Kesejahteraan Rakyat; dan (10) demokrasi berdasarkan Keadilan Sosial.³⁵

Disamping itu, demokrasi juga mengandung prinsip atau sebagai ‘soko guru demokrasi’ adalah: (1) Kedaulatan Rakyat; (2) Pemerintah berdasarkan persetujuan dari yang perintah; (3) Kekuasaan Mayoritas; (4) Hak-hak minoritas; (5) Jaminan hak-hak asasi manusia; (6) Pemilihan yang bebas dan jujur; (7) Persamaan didepan hukum; (8) Proses hukum yang wajar; (9) Pembatasan pemerintahan secara konstitusional; (10) Pluralisme sosial, ekonomi dan politik; dan (11) Nilai-nilai toleransi, kerjasama, dan mufakat.³⁶

Dari uraian di atas dapat dapat ditegaskan bahwa praktik demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak sama dengan di negara-negara barat, karena landasan pelaksanaan demokrasinya nampak berbeda. demokrasi di Indonesia menggunakan landasan dan dasar hukum sebagai berikut:

³⁵ Suparlan Al Hakim, dkk, *Pendidikan Kewarganaan dalam Koteks Indonesia*, (Malang: Madani Kelompok Intrans Publishing, 2016) h. 192

³⁶ Suparlan Al Hakim, dkk, *Pendidikan Kewarganaan dalam Koteks Indonesia*,...h. 192

- (1) Pembukaan UUD 1945, “..... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat....”
- (2) Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”
- (3) Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”
- (4) Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Secara demikian, dapat ditegaskan bahwa praktik demokrasi di Indonesia adalah demokrasi yang berdasar pada potensi (kekuatan) manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, yang dilaksanakan berdasarkan hukum sebagai aturan main berupa Undang-Undang Dasar, dan yang lebih penting lagi, bahwa praktik demokrasi di Indonesia, adalah demokrasi yang dikawal oleh kedaulatan Tuhan, sebagaimana dengan tegas dalam kalimat “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Jadi demokrasi di Indonesia bukanlah demokrasi yang menempatkan posisi manusia di atas Tuhan Yang Maha Esa, walaupun demokrasi itu berarti sebagai kedaulatan berada di tangan rakyat.³⁷

Disamping itu, manifestasi kedaulatan rakyat berupa penyerahan kepada rakyat untuk mengambil keputusan-keputusan politik dalam hidup bernegara juga harus dibangun dalam batas-batas demokrasi, sebab demokrasi tidak mungkin diwujudkan tanpa adanya

³⁷ Suparlan Al Hakim, dkk, *Pendidikan Kewarganaan dalam Koteks Indonesia*,...h. 193

rule of law. Demokrasi membutuhkan aturan main yang jelas dan dipatuhi secara bersama. Tanpa aturan main, demokrasi tidak akan pernah mencapai tujuan-tujuan substansialnya.

C. Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilu

Dari segi bahasa, pemilihan umum dalam bahasa arab dikenal dengan istilah *Al-Intikhabat*, yang merupakan bentuk jamak dari kata *Intikhab*. *Al-Intikhab* berarti pemilihan dan seleksi. Jika dikatakan, “*Intakhab asy-syai*,” maka berarti memilihnya atau memilih sesuatu. Dari sini istilah *ian-nukhbah min an-nas* (sekelompok orang pilihan) karena mereka terpilih dari rakyat dan terseleksi.³⁸

Dari segi istilah, *Al-Intikhab* merupakan sebuah sistem yang digunakan oleh seluruh warga negara atau sebagian untuk memilih orang-orang yang mereka kehendaki, yang dengan cara tersebut warga negara dapat menentukan orang-orang yang terpilih dan layak untuk mengisi tugas dan jabatan-jabatan tertentu.

Dari definisi ini, maka jelaslah bahwa pemilihan umum kontemporer bertumpu pada empat pilar utama yaitu:

Pertama: Konstituen atau pemilih, yaitu orang yang memiliki hak dan berkompeten untuk berpartisipasi dalam memberikan hak suara.

Kedua: Kandidat atau calon terpilih, yaitu orang yang berharap menduduki jabatan pemilihan.

³⁸ Ali Muahmmad Ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016, h 79

Ketiga: memberikan hak suara atau usulan atau pilihan, yang mengekspresikan pandangan warga negara melalui partisipasi mereka dalam pemilihan umum ataupun referendum.

Keempat: Jabatan atau kedudukan yang karenanya diadakan pemilihan, yaitu tujuan dilakukannya pemilihan umum untuk menentukan orang yang layak mendudukinya.

Umaruddin Masdar, sebagaimana dikutip Muhadam lobolo dan Teguh Ilham mengartikan pemilu dari sudut pandang teknis pelaksanaannya adalah pemberian suara oleh rakyat melalui pencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil-wakil rakyat. Agak lebih luas dari definisi tersebut, Andrew Reynolds menyatakan bahwa pemilu adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Pemilihan umum merupakan sarana penting untuk memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar akan bekerja mewakili mereka dalam proses pembuatan kebijakan negara. Hal serupa juga diungkapkan oleh Pratikno yang menyatakan bahwa pemilu merupakan mekanisme politik untuk mengkonversi suara rakyat (*votes*) menjadi wakil rakyat (*sears*).³⁹

Secara konseptual, Ibnu Tricahyono mendefinisikan pemilu dengan sudut pandang yang abstrak dan filosofis. Ibnu menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁴⁰

³⁹ Muhadam lobolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015) h 51

⁴⁰ Muhadam lobolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, h 50

Secara umum pemilihan umum lahir dari konsepsi dan gagasan besar Demokrasi yang berarti merujuk John Locke dan Rousseau, keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang. Dalam demokrasi, ada nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara dan instrumen negara baik pada level legislatif, yudikatif maupun eksekutif. Hubungan antara warga negara dan negara meskipun masih berjarak namun dapat difasilitasi oleh berbagai lembaga dan elemen masyarakat karena adanya kebebasan bagi semua pihak untuk ikut serta secara aktif dalam pembangunan nasional baik pembangunan politik maupun bidang-bidang lainnya. Masyarakat diberikan ruang untuk berperan aktif dan menjadi bagian dari proses demokrasi. Meskipun secara substansial, keikutsertaan mereka masih cenderung prosedural dan momentum.⁴¹

Menurut Franz Magnis-Suseno bahwa negara sebagai kehendak umum rakyat. Rousseau bertolak dari kehendak individu masing-masing orang (*volonte particuliere*). Akan tetapi menurut Rousseau dalam kehendak individu sebenarnya ada dua komponen: (1) suatu kepentingan yang memang semata-mata individual; (2) sebagian dari kepentingan umum. Kehendak umum adalah kehendak bersama semua individu yang mengarah pada kepentingan bersama, kepentingan

⁴¹ Farahdiba Rahma Bachtiar, "Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi" (*Jurnal Politik Profetik Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014*) h. 2

umum. Kehendak umum itu dapat disaring dari kehendak semua melalui pemungutan suara.⁴²

Dalam studi politik, pemilihan umum dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik dimana pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus juga praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan, Seperti yang telah dituliskan di atas bahwa di dalam negara demokrasi, maka pemilihan umum merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat⁴³

Sementara dalam sebuah negara demokrasi, pemilihan umum merupakan salah satu pilar utama dari sebuah proses akumulasi kehendak masyarakat. Pemilu sekaligus merupakan prosedur demokrasi untuk memilih pemimpin. Diyakini pada sebagian besar masyarakat beradab di muka bumi ini, pemilu adalah mekanisme pergantian kekuasaan (suksesi) yang paling aman, bila di banding dengan cara-cara lain. Sudah barang pasti bila dikatakan, pemilu merupakan pilar utama dari sebuah demokrasi.⁴⁴

Disamping konsep pemilu berada didalam kerangka demokrasi, namun disatu sisi pemilu juga berada dalam kerangka negara hukum, konteks negara hukum adalah bahwa Indonesia yang

⁴² M. Zainor Ridho, *Pengantar Ilmu Politik*, (Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LP2M) IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten, 2015) h. 61-62

⁴³ C.S.T. Kansil, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Yogyakarta: UNY Press. 1986) h 47

⁴⁴ Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011) h. 1

merupakan negara hukum (*rechstaat*) dengan landasan Pancasila dan UUD 1945 bermakna bahwa segala aktivitas dalam kehidupan bernegara haruslah bisa dipertanggungjawabkan di hadapan hukum. Hal ini berarti bahwa pemilu yang merupakan jalur resmi untuk menyeleksi pada calon pejabat, baik eksekutif maupun legislatif.

Salah satu tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen juga dilakukan dengan melembagakan pelaksanaan pemilihan umum.⁴⁵ Merujuk pada UU Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan di Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi:

“Pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden Dan Wakil Presiden, Dan Untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam negara kesatuan republik indonesia berdasarkan pancasila undang-undang dan dasar negara republik indonesia tahun 1945.”⁴⁶

2. Fungsi dan Tujuan Pemilu

Menurut Rose dan Mossawir sebagaimana dikutip Muhadam Lobolo dan Teguh Ilham fungsi dari pemilihan umum antara lain: (1) menentukan pemerintahan secara langsung maupun tak langsung; (2) sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah; (3) barometer dukungan rakyat terhadap penguasa; (4) sarana rekrutmen

⁴⁵ Carlton Clymer Rodee, Dkk, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Rajawalipers, 2013) h. 491

⁴⁶ UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

politik; (5) alat untuk mempertajam kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat.⁴⁷

1) Menentukan pemerintahan secara langsung

Dalam kehidupan politik modern yang demokratis, pemilu berfungsi sebagai suatu jalan dalam pergantian dan perebutan kekuasaan yang dilakukan dengan regulasi, norma, dan etika sehingga penentuan pemerintahan yang akan berkuasa dapat dilakukan secara damai dan beradab. Pemilihan tersebut dapat dilakukan secara langsung (rakyat ikut memberikan suara) ataupun tidak langsung (pemilihan hanya dilakukan oleh wakil rakyat).

2) Sebagai Wahana Umpan Balik Antara Pemilik Suara dan Pemerintah

Pemilu yang digunakan sebagai ajang unruk memilih para pejabat publik dapat juga dimanfaatkan sebagai sarana umpan balik dari masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Ketika pemerintah yang sedang berkuasa dianggap tidak menunjukkan kinerja yang baik selama memerintah maka dalam ajang pemilu ini para pemilih akan menghukumnya dengan cara tidak memilih calon atau partai politik yang sedang berkuasa saat ini. Begitu juga sebaliknya, ketika selama menjalankan roda pemerintahan mereka menunjukkan kinerja yang bagus maka besar kemungkinan para pemilih akan memilih kembali calon atau partai yang sedang berkuasa agar dapat melanjutkan roda pemerintahan.

⁴⁷ Muhadam Lobolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, h 53

3) Barometer Dukungan Rakyat Terhadap Penguasa

Setelah proses penghitungan suara dan penetapan para peserta pemenang pemilu usai maka kita bisa mengukur seberapa besar dukungan rakyat terhadap mereka yang telah terpilih tersebut. Pengukuran tersebut dapat kita lakukan dengan melihat perolehan suara, apakah mereka menang secara mutlak atau menang dengan selisih suara yang tipis dengan calon lain. Semakin besar persentase perolehan suara dari suatu calon maka semakin tinggi tingkat dukungan rakyat kepada calon tersebut.⁴⁸

4) Sarana Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik adalah seleksi dan pengangkatan seseorang atau kelompok untuk melaksanakan sejumlah peran dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Rekrutmen politik memegang peranan yang sangat penting dalam sistem politik suatu negara. Dalam proses rekrutmen politik inilah akan ditentukan siapa-siapa saja yang akan menjalankan pemerintahan melalui lembaga yang ada. Oleh karena itu, fungsi rekrutmen politik ini memegang peranan yang sangat penting dalam suatu sistem politik.

5) Alat untuk Mempertaham Kepekaan Pemerintah Terhadap Tuntutan Rakyat

Sebelum dilaksanakan pemilu, tentu para calon akan melakukan kampanye politiknya. Dalam masa kampanye tersebut para calon akan menyampaikan visi, misi serta program yang akan

⁴⁸ Muhadam Lobolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, h 54

dilaksanakan jika terpilih. Selain itu, pada masa ini rakyat juga menyampaikan tuntutan-tuntutannya sekaligus koreksi terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Pada saat ini dilakukanlah "evaluasi" besar-besaran terhadap kinerja pemerintah selama ini.⁴⁹

Pemilihan umum dianggap penting dalam proses kenegaraan, setidaknya-tidaknya ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (*otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*).⁵⁰

Selanjutnya, menurut Ramlan Surbakti sebagaimana dikutip Muhadam Lobolo dan Teguh Ilham menyebutkan bahwa terdapat tiga tujuan dilaksanakannya pemilu. Ketiga tujuan tersebut antara lain:⁵¹

Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (public policy) dalam demokrasi. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang memandang rakyat yang berdaulat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakilnya (demokrasi perwakilan). Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Untuk menentukan alternatif kebijakan yang harus ditempuh oleh pemerintah biasanya yang menyangkut hal yang prinsipil beberapa negara menyelenggarakan pemilihan umum sebagai mekanisme

⁴⁹ Muhadam Lobolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, h 55

⁵⁰ "Pengertian, Fungsi dan Sistem Pemilihan Umum", <https://diy.kpu.go.id/> diakses 3 Jan 2020 Pukul 1.33 WIB

⁵¹ Muhadam Lobolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, h 55-56

penyeleksian kebijakan umum' Biasanya rakyat yang memilih diminta untuk menyatakan "setuju" atau "tidak setuju" terhadap kebijakan yang ditawarkan pemerintah. Pemilihan umum menentukan kebijakan umum yang fundamental ini disebut referendum.

Kedua, pemilu juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjaga. Hal ini didasarkan atas anggapan di dalam masyarakat terdapat berbagai kepentingan yang tidak hanya berbeda, tetapi juga kadang-kadang malahan saling bertentangan, dan dalam sistem demokrasi perbedaan atau pertentangan kepentingan tidak diselesaikan dengan kekerasan, melainkan melalui proses musyawarah (*deliberation*).

Ketiga, pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal yang ketiga ini tidak hanya berlaku di negara-negara berkembang, tetapi juga di negara-negara yang menganut demokrasi liberal (negara-negara industri maju) kendati sifatnya berbeda.

3. Sistem Pemilu

Secara sederhana, sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variabel-variabel dasar yang sering dipakai mencakup formula pemilihan (*electoral*

formula), struktur penyuaaran (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*).⁵²

Yang dimaksud formula pemilihan adalah aturan-aturan perhitungan di dalam sistem pemilu. Aturan-aturan perhitungan ini pula, biasanya, yang dipakai sebagai landasan untuk membedakan sistem pemilu yang satu dengan yang lain, seperti *single member plurality*, *majoritarian system*, *single transfable vote*, dan *the list system*. Struktur penyuaaran adalah pilihan-pilihan yang tersedia kepada pemilih. Pilihan demikian biasanya berbentuk penyuaaran kategoris (*categoric ballot*) di mana pemilih dihadapkan pada hanya satu pilihan, yaitu calon atau partai, dan berbentuk penyuaaran ordinal (*ordinal ballot*) di mana pemilih diberi kesempatan untuk melakukan *ranking* terhadap pilihan-pilihan yang ada. Sedangkan yang dimaksud dengan besaran distrik adalah besaran daerah pemilihan di dalam menentukan jumlah para wakil, seperti *single member district* hanya memilih satu wakil di setiap daerah pemilihan, dan *multi member district* yang memungkinkan suatu daerah memiliki dua atau lebih wakil.

Sistem Pemilu dalam ilmu politik digeneralisasikan menjadi dua bagian yaitu sistem distrik dan sistem proporsional.⁵³ Perbedaan sistem distrik dan proporsional terletak pada perbedaan prinsip pola rekrutmen untuk pembentukan perwakilan di parlemen dengan mengabaikan kemungkinan terjadinya ketidakseimbangan antara jumlah suara total dan mandat yang diterima wakil partai untuk duduk

⁵² Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta, Kencana Prenada Media, 2010) h 83

⁵³ Galuh Kartiko, "Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, h 39

di parlemen. Sistem proporsional lebih mengutamakan perimbangan perolehan suara dalam Pemilu dan mandat yang diterima oleh partai untuk duduk di parlemen. Sebenarnya ada resiko kesulitan untuk membentuk suara mayoritas di parlemen sehingga harus diperhatikan bahwa secara teoritis kedua sistem ini mempunyai kelebihan dan kekurangan yang akan membawa konsekuensi tertentu untuk suatu sistem politik.

Sistem distrik membawa konsekuensi minimnya peran partai, karena dalam sistem ini yang paling berperan dalam Pemilu adalah para politikus yang menjadi calon. Oleh karena itu, kekalahan dan kemenangan sebenarnya lebih tergantung pada kemampuan politikus untuk menarik hati konstituennya. Kelebihannya bahwa dengan sistem distrik seorang wakil yang terpilih adalah orang yang dikenal di wilayah pemilihannya dan cenderung akan memperjuangkan kepentingan masyarakat di wilayahnya. Kelemahannya, ada kecenderungan politikus yang terpilih akan membawa kepentingan lokal di forum nasional. Sehingga ada kemungkinan terjadi pertarungan kepentingan daerah di forum nasional. Penggunaan sistem distrik juga cenderung akan menghasilkan sistem dua partai dengan mayoritas di parlemen yang kuat, meskipun mungkin mayoritas tersebut tidak mencerminkan kehendak mayoritas masyarakat. Kecenderungan akan lebih mungkin terjadi pada negara besar dengan penyebaran penduduk yang tidak merata.

Kelemahan sistem proporsional, partai politik lebih berperan dalam Pemilu, sehingga partai mempunyai peran penting dalam menentukan wakilnya untuk duduk di parlemen. Kelebihan sistem proporsional, ada perimbangan antara jumlah suara dan jumlah mandat

yang diterima oleh partai. Hal ini tentunya mencerminkan kehendak rakyat yang sesungguhnya. Kelemahan penggunaan sistem proporsional akan menyulitkan terbentuknya sebuah kekuatan mayoritas di parlemen yang pada gilirannya mengakibatkan rapuhnya pemerintahan. Karena pada sistem proporsional yang dipilih adalah partai, maka bisa saja terjadi seorang wakil rakyat kurang dikenal di daerah pemilihannya. Sehingga tanggungjawab wakil rakyat di daerah pemilihannya cenderung lebih rendah. Karena ia akan lebih bertanggungjawab kepada partai daripada rakyat yang memilihnya.⁵⁴

D. Pemilihan Dewan Perwakilan Daerah

1. Konsep Perwakilan

Kata *al-barlaman* (parlemen) merupakan sebuah nama yang biasa digunakan para penguasa untuk berkonsultasi dengan rakyatnya. Kemudian sebutan ini digunakan untuk menyebut perkumpulan yang dibentuk untuk berkonsultasi. Hingga kemudian menjelma menjadi sebuah nama bagi lembaga perumusan hukum, dimana para wakil rakyat berkumpul di dalamnya untuk merumuskan undang-undang dan menyusunnya. Sejak saat itu, pelaksanaan kekuasaan pemerintahan berpindah dari penguasa atau raja kepada parlemen.⁵⁵

Parlemen bertumpu pada ide perwakilan. Karena itu, anggota parlemen haruslah orang-orang yang terpilih rakyat, yang menjalankan kekuasaan yang sesungguhnya dalam periode tertentu, dimana anggota dewan tersebut mewakili seluruh warga negaranya dan bukan daerah

⁵⁴ Galuh Kartiko, "Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia"... h 40

⁵⁵ Ali Muahmmad Ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016), h 80

pemilihannya semata. Dengan demikian, anggota dewan memiliki kewenangan yang terpisah dari konstituennya selama masa jabatannya. Karena itu, mereka tidak dibolehkan campur tangan terhadap anggota dewan dalam mengambil keputusan.

Dalam sistem demokrasi modern, sistem pemilu adalah cara yang paling demokratis untuk memandatkan kekuasaan kepada para penguasa. Bahkan sebagian pakar hukum menghubungkan atau mengasosiasikan demokrasi dengan pemilu. Mereka melihat bahwa demokrasi tidak tegak selama tidak menggunakan cara pemilu untuk memilih para penguasa dan wakil rakyat.⁵⁶

Jadi yang dimaksud dengan pemilihan parlemen adalah memilih sejumlah anggota dewan legislatif di daerah tertentu. Warga negara memilih wakil-wakil mereka yang duduk di parlemen dan menangani urusan pemerintahan dalam periode tertentu untuk menjalankan kewenangan-kewenangan legislasi dalam merumuskan undang-undang, kewenangan-kewenangan dan fungsi-fungsi anggaran atau keuangan sesuai dengan anggaran belanja negara, dan kewenangan-kewenangan politik dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah.

Sudah semestinya anggota parlemen dipilih oleh rakyat dan bukan oleh penguasa. Dalilnya adalah:

1. Bahwa dalam Alqur'an terdapat dalil yang mendukung prinsip pemilu, yaitu:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

⁵⁶ Ali Muhammad As-Shallabi, ...h 209

“*sekiranya kamu bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu*”. (Ali-Imran: 159)

Ayat itu ditunjukkan kepada kelompok, yang Allah memerintahkan Rasulullah untuk bermusyawarah dengan mereka adalah jamaah kaum muslimin, yaitu yang pada hari ini disebut kaidah *sya;biyyah* (*grassroot, masyarakat akar rumput*). Pada saat sekarang, itu berarti bahwa seorang pemimpin harus berkonsultasi dan bermusyawarah dengan para wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat itu sendiri, bukan berkonsultasi dan bermusyawarah dengan teman-teman dan kroni-kroni yang diangkat. Seandainya yang dimaksud adalah kelompok khusus, pastinya ayat diatas akan berbunyi, “*wa syawir ashhabaka*” (dan bermusyawarahlah dengan para sahabatmu).

Wahbah az-Zuhaili⁵⁷ menjelaskan maksud dari ayat diatas tentang faidah musyawarah didalam menjawab persoalan-persoalan kontemporer yang menyangkut kepentingan umum terutama untuk kemaslahatan agama maupun dunia yang tidak mungkin di batasi, di antaranya:

1. Bahwasanya musyawarah itu termasuk ibadah-ibadah untuk mendekatkan diri kepada Allah.
2. Bahwasanya di dalam permusyawarahan itu terdapat toleransi untuk mencurahkan ide mereka dan menghilangkan ketidak enakan yang ada dalam hati mereka terjadi berbagai peristiwa. orang-orang yang memiliki kekuasaan atas orang lain apabila mengumpulkan para cendikiawan dan tokoh masyarakat,

⁵⁷ "Surat Ali 'Imran Ayat 159" <http://tafsirweb.com/>, diakses pada 2 Jan 2020, Pukul 14.59 WIB.

niscaya hati mereka akan tenang dan mereka akan mencintainya dan kemudian mereka mengetahui bahwa dia tidak berbuat sewenang-wenang kepada mereka, akan tetapi dia memandang kepada kemaslahatan umum bagi seluruh masyarakat.

3. Dalam bermusyawarah terdapat pencerahan pikiran, di sebabkan pengaktipan akal pada objek peruntukannya hingga menjadi suatu tambahan bagi objek akal.
4. Apa yang dihasilkan dari musyawarah adalah dari pikiran yang matang, karena seorang yang bermusyawarah hampir-hampir tidak membuat salah dalam pelaksanaannya, dan apabila terjadi kesalahan atau tidak sempurna sebagaimana yang di inginkan, maka ia tidak akan dicela.

Konsep musyawarah yang memiliki berbagai faidah sebagaimana dikemukakan diatas, diterjemahkan kedalam konsep parlemen sebagai bagian dari perwujudan sila ke-empat Pancasila “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Namun dalam pelaksanaan teknisnya sila ke empat diejawantahkan dalam proses pemilihan umum.

2. Dewan Perwakilan Daerah

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat di pisahkan dari situasi yang terjadi pra reformasi, yaitu adanya tuntutan daerah-daerah untuk mendapatkan hak-haknya. Bahkan, sampai sekarang pun masih ada daerah yang menghendaki merdeka, yaitu yang berkeinginan untuk melepaskan diri dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Keinginan tersebut oleh kebijakan pemerintah orde baru yang selain sangat sentralistik, juga telah tidak memberikan bagian dari hasil

sumber daya alamnya. Inilah yang diantara lain mendorong munculnya keinginan dari sementara daerah untuk membentuk negara federal. Dalam pada itu, di lain pihak, ada kehendak yang sangat kuat untuk mempertahankan keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁸

Upaya untuk tetap dianutnya bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia kemudian dituangkan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yang baru (perubahan keempat) yang berbunyi: “Khususnya mengenai bentuk negara kesatuan republik indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”

Dengan demikian, diadakannya lembaga Dewan Perwakilan Daerah di satu pihak untuk menyalurkan aspirasi (rakyat) daerah, sedangkan di lain pihak sebagai satu upaya untuk tetap tegaknya bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan hal-hal itu adalah sangat untuk menentukan cara pemilihan anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Disamping itu, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu 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

⁵⁸ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), h 232

mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).⁵⁹

Salah satu perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 pada 10 November 2001 (perubahan ketiga) adalah dibentuknya badan baru yang bernama dewan perwakilan daerah (DPD). Dalam ketentuan lama (sebelum UUD 1945 diubah) tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dikatakan, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah dengan *utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan*, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.⁶⁰

Yang dimaksud dengan utusan-utusan dari daerah-daerah menurut UUD 1945 yang belum diubah itu, dalam undang-undang yang ditetapkan 10 bulan kemudian adalah wakil dari provinsi-provinsi yang jumlahnya empat orang untuk setiap provinsi. Undang-undang ini dikeluarkan pada 31 juli 2003 bernomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan perwakilan Daerah.

Ketentuan yang tercantum dalam UUD 1945 lama terdiri dari 3 ayat itu diubah menjadi hanya satu ayat [Pasal 2 ayat (1)] yang berbunyi:

2. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota-anggota Dewan perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) h 119

⁶⁰ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran Dan Pandangan...* h 225

Untuk memperoleh wakil-wakil rakyat yang dibutuhkan dalam menampung aspirasi masyarakat, maka dibutuhkan pemilihan umum.⁶¹ Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945 yang baru (Pasal 22C) yang antara lain menyatakan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Bab VII-A tentang Dewan perwakilan Daerah dan terdiri atas dua pasal (Pasal 22C dan Pasal 22D). Dalam Pasal 22C antara lain dikatakan:

- (1) Anggota Dewan perwakilan Daerah terpilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum;
- (2) Anggota Dewan perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan perwakilan Daerah tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan perwakilan Rakyat;
- (3) Susunan dan kedudukan Dewan perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.

3. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah

Kedudukan dapat diartikan status. Dalam kaitannya dengan kedudukan DPD. Hal itu berkenaan dengan tempat DPD dalam struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945. Setelah adanya perubahan terhadap UUD 1945, lembaga-lembaga negara meliputi: Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden Dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Lembaga-lembaga itulah yang

⁶¹ Tohir Bawazir, *Jalan Tengah Demokrasi Antara Fundamentalisme dan Sekularisme*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2015, h 84

menurut teori konstitusi dinamakan susunan (struktur) ketatanegaraan yang bersifat fundamental.⁶²

Karena secara khusus DPD terlibat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang substansi tertentu, perlu juga ditentukan kedudukannya terhadap DPR. Yang menjadi pertanyaan adalah, dengan dibentuknya DPD sebagai salah satu bagian di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, apakah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang baru itu menganut sistem dua kamar atau tidak? Perlu dikemukakan bahwa sistem dua kamar terdapat baik dalam negara federal maupun negara kesatuan. Kedua kamar tersebut mempunyai berbagai nama:

Belanda	: <i>Tweede Kamer</i> dan <i>Eerste Kamer</i> ,
Inggris	: <i>House of Commons</i> dan <i>House of Lords</i> ,
India	: <i>Lok Sabha</i> dan <i>Raja Sabha</i> ;
Amerika Serikat	: <i>House of Representatives</i> dan <i>Senate</i>
RIS	: Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat

Dalam sistem dua kamar murni (*stong bicameralism*), kedua kamar tersebut diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Artinya setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai Majelis Tinggi). Majelis Tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya, atau menolak seluruhnya rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Dengan demikian, kalau Majelis Rendah mempunyai hak amandemen, Majelis Tinggi tidak mempunyai hak amandemen.

⁶² Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran Dan Pandangan...*
h 226

Melihat pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur DPD, lembaga ini tidak mempunyai tugas dan wewenang seperti itu. Bahkan, dalam UUD 1945 ditentukan bahwa jumlah anggota DPR. Itulah sebabnya, setelah mengalami perubahan, UUD 1945 tidak menganut sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) melainkan sistem dua kamar semu. Di lingkungan panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR muncul istilah *soft bicameralism*. Walaupun demikian, DPD mempunyai fungsi legislasi (terbatas), fungsi pertimbangan (terbatas) dan fungsi pengawasan (terbatas).

4. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

Seperti telah dikemukakan, DPD mempunyai tiga macam fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi DPD tersebut dimiliki secara terbatas, dalam arti tidak meliputi keseluruhan fungsi yang pada umumnya ada pada Majelis tinggi. Hal itu secara jelas diatur dalam Pasal 22D. Fungsi legislasi diatur dalam ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut:

a. Fungsi legislasi

DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:

- 1) Otonomi daerah;
- 2) Hubungan pusat dan daerah;
- 3) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- 4) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
- 5) Hal-hal yang berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah.

Apabila fungsi legislasi akan dijalankan, dalam undang-undang perlu dijelaskan makna kelima fungsi tersebut. Yang juga perlu dipikirkan adalah bagaimana fungsi-fungsi tersebut dijalankan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini akan berkaitan dengan hak dan kewajiban DPD (sebagai lembaga) dan hak dan kewajiban anggota DPD.

b. Fungsi pertimbangan

Seperti diatur dalam UUD 1945 [Pasal 22D ayat (2)], DPD juga mempunyai fungsi pertimbangan. Fungsi ini oleh DPD disampaikan kepada DPR. Hal ini berkaitan dengan:

1. Rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara;
2. Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Yang perlu mendapat perhatian adalah bagaimana pertimbangan itu dibahas dalam DPD. Apakah keputusan tentang substansi pertimbangan tersebut setelah dibahas melalui musyawarah harus diakhiri dengan mufakat? Apakah pertimbangan itu disampaikan kepada DPR, pada waktu lembaga negara ini sedang membahas rancangan undang-undang?

c. Fungsi pengawasan

Fungsi ini tercantum dalam perubahan ketiga UUD 1945 [Pasal 22D ayat (3)]. Dalam ketentuan tersebut dikatakan:

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai

- 1) Otonomi daerah;
- 2) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;

- 3) Hubungan pusat dan daerah;
- 4) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
- 5) Pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara;
- 6) Pajak;
- 7) Pendidikan;
- 8) Agama.

Hasil pengawasan tersebut oleh DPD disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Melihat berbagai fungsi yang dimiliki oleh DPD tersebut, para anggota DPD harus dibagi habis dalam komisi-komisi. Pembentukan komisi dalam DPD harus disesuaikan dengan fungsi, tugas, dan wewenang DPD.

Dari uraian di atas, kita dapat menarik kesimpulan bahwa DPD mempunyai fungsi yang terbatas. Atas dasar fungsi-fungsi yang dimiliki, DPD mempunyai tugas dan wewenang dalam bidang legislasi, pertimbangan, dan pengawasan.

5. Pemilihan anggota DPD

Seperti ditentukan dalam UUD 1945, DPD merupakan lembaga negara yang anggota-anggotanya mewakili rakyat di tiap-tiap provinsi di Indonesia. Tiap-tiap provinsi mempunyai jumlah yang sama dalam DPD. Hal ini berbeda dengan utusan-utusan daerah yang menjadi anggota MPR dalam UUD 1945 yang lama. Dalam pada itu, ditentukan pula dalam UUD 1945 bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.⁶³

⁶³ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan...*
h. 230

Anggota DPD dipilih melalui Peserta Pemilu Perseorangan, Peserta pemilu perseorangan untuk anggota DPD, adalah perseorangan yang telah memenuhi persyaratan kualifikasi dan dukungan minimal pemilih. Persyaratan kualifikasi calon perseorangan adalah:⁶⁴

- a. Warga negara Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih
- b. Bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa
- c. Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia.
- e. Berpendidikan paling rendah sekolah menengah atas (SMA), madrasah aliyah (MA), sekolah menengah kejuruan (SMK), madrasah aliyah kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.
- f. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945.
- g. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- h. Sehat jasmani dan jiwa.
Sehat jasmani dan jiwa dibuktikan dengan surat keterangan dari Tim Penguji kesehatan yang ditunjuk oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota
- i. Terdaftar sebagai pemilih
- j. Bersedia bekerja sepenuh waktu

⁶⁴ Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta: RajawaliPers, 2009) h. 162.

- k. Mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota tentara nasional Indonesia, anggota kepolisian negara republik indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.
- l. Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (ppat), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara, serta pekerjaan yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan.
- m. Dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan
- n. Dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan
- o. Mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan.

UU No 10 Tahun 2008 ini, dalam persyaratan kualifikasi calon anggota DPD, tidak mencantumkan lagi 2 (dua) persyaratan yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, yaitu:

- 1. Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut terhitung sampai tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas tahun di provinsi yang bersangkutan).
- 2. Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun, yang dihitung sampai tanggal pengajuan calon.

Penghapusan kedua persyaratan tersebut diatas, merupakan suatu kemunduran, karena pengertian perwakilan daerah menjadi kabur tidak sesuai dengan sistem “dua kamar” yang lazim berlaku. Hal ini jelas tidak sejalan dengan jiwa pasal 22C UUD negara republik indonesia tahun 1945.

Persyaratan dukungan minimal, bagi calon anggota DPD adalah:

- a. Untuk provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang, harus mendapat dukungan paling sedikit 1.000 (seribu) pemilih.
- b. Untuk provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) orang sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang mendapat dukungan paling sedikit 2.000 (dua ribu) pemilih.
- c. Untuk provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) orang sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang, harus mendapat dukungan dari paling sedikit 3.000 (tiga ribu) pemilih.
- d. Untuk provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang, harus mendapat dukungan dari paling sedikit 4.000 ribu (empat ribu) pemilih.

Dukungan tersebut di atas harus tersebar paling sedikit di 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan dan harus dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan fotokopi kartu tanda penduduk (KTP) atau identitas lain yang sah. Dalam memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD. Dukungan

yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD, dinyatakan batal. Pembatalan ini berlaku bagi semua calon yang didukungnya.

E. Eks Narapidana Korupsi

Istilah eks memiliki makna bekas; mantan,⁶⁵ Sedangkan narapidana menurut Dirjosworo adalah manusia biasa seperti manusia lainnya yang hanya karena melanggar norma hukum yang ada, maka dipisahkan oleh hakim untuk menjalani hukuman.⁶⁶ Sementara definisi korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi atau privat yang merugikan publik dengan cara-cara bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.⁶⁷ Pasal 2 UU Tindak pidana korupsi menyatakan, bahwa korupsi adalah, “...perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara....”⁶⁸

Sedangkan Yudobusono menyebutkan mantan narapidana adalah orang yang pernah berbuat melanggar norma-norma yang berlaku di masyarakat dan setelah selesai menjalani hukuman yang dijatuhkan kepadanya. Sedangkan Azani mengatakan mantan narapidana adalah seseorang yang pernah dihukum dan menjalani hukuman di Lembaga Pemasyarakatan namun sekarang sudah selesai

⁶⁵ Eks *Kamus Besar Bahasa Indonesia*

⁶⁶ Nanang Ardhyansa, “Sikap Masyarakat Terhadap Mantan Narapidana Di Kampung Gaten Dusun Dabag Desa Condongcatur Kecamatan Depok Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta” (Skripsi Universitas Islam Indonesia, 2018) h 35

⁶⁷ Wijayanto, Rdwan Zachrie, *Korupsi Mengorupsi Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009, h 6

⁶⁸ UU Nomor 30 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001

menjalani masa hukuman di Lembaga Pemasyarakatan, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mendapatkan kekuatan hukum tetap.⁶⁹

Dari definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa eks narapidana korupsi adalah seseorang atau warga negara yang pernah dijatuhi hukuman oleh pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana korupsi.

Sebagai warga negara, eks narapidana korupsi adalah rakyat yang menetap di suatu wilayah dan rakyat tertentu dalam hubungannya dengan negara. Pasal 26 ayat (1) UU Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa yang menjadi warga Negara. Adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan bangsa lain yang disahkan dengan Undang-undang sebagai warga Negara. Impilaksi dari status seseorang sebagai warga Negara adalah hubungan hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik antara warga Negara dengan Negara.

Orang-orang yang berstatus sebagai warga Negara Indonesia hak-hak konsitusionalnya dilindungi oleh UUD Negara Republik Indonesia 1945. Bertolak dari ajaran konsitusionalisme, maka hak-hak tersebut untuk membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak sewenang-wenang terhadap warganya. Mantan narapidana korupsi adalah orang-orang yang pernah dijatuhi pidana penjara dan telah menjalani pembinaan dalam lapas sesuai dengan putusan hakim yang dijatuhkan padanya. Walaupun berstatus sebagai mantan narapidana, namun mantan narapidana tersebut tidak kehilangan statusnya sebagai warga

⁶⁹ Nanang Ardhyansa, "Sikap Masyarakat Terhadap Mantan Narapidana di Kampung Gaten Dusun Dabag Desa Condongcatur Kecamatan Depok Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta"...h 36

Negara. Seseorang hanya dapat kehilangan status kewarganegaraan karena. :⁷⁰

1. Memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri;
2. Tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu;
3. Dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh Presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilang Kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi tanpa kewarganegaraan;
4. Masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden;
5. secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh Warga Negara Indonesia;
6. secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut;
7. tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing;
8. mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda

⁷⁰ Hamzah Nasution, “Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Dalam Menetapkan Pencalonan Mantan Narapidana Korupsi Menjadi Calon Legislatif (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 30/P/Hum/2018)” (Skripsi Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara, 2018), h 27.

kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya; atau

9. bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun terus-menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi Warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun itu berakhir, dan setiap 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal Perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.