

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PEMILIHAN UMUM, PARTAI POLITIK, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN TATA URUTAN PERUNDANG-UNDANGAN

#### A. Pemilihan Umum

##### 1. Pengertian Pemilihan Umum

Negara yang menganut sistem demokrasi mempunyai ciri tersendiri, salah satunya adalah dengan menyelenggarakan pemilu yang berkala. Pada dasarnya demokrasi langsung tidak bisa dilakukan pada masa ini, karena luas suatu negara dan penduduk yang banyak menjadi salah satu faktornya. Oleh karenanya pelaksanaan demokrasi dilakukan secara perwakilan (*representative democracy*).

Pemilu merupakan implementasi dari kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat di parlemen diimplementasikan melalui penyerahan sebagian kekuasaan dan hak mereka pada wakilnya yang ada di parlemen maupun di pemerintah. Pada dasarnya pemilu adalah proses pemilihan orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu.<sup>17)</sup>

Pemilu merupakan tolok ukur dari negara demokrasi, negara yang menganut demokrasi haruslah menyelenggarakan pemilu. Suatu pemerintahan akan dianggap demokratis apabila pemilihan orang-orang yang mengisi jabatan dalam pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Tidak akan disebut pemerintahan

---

<sup>17)</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 1

yang demokrasi apabila pengisian jabatan-jabatan dalam pemerintahan tidak dipilih langsung oleh rakyat, karena di sana rakyat tidak berdaulat.

Penyelenggaraan pemilu harus berdasarkan hukum agar pemilu tersebut mempunyai keabsahan tersendiri. Di Indonesia sendiri terdapat beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat beberapa pengertian mengenai pemilihan umum. Salah satu undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dalam Pasal 1 angka 1 dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan pemilu adalah sebagai berikut :

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 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum merupakan kedaulatan rakyat yang memiliki kerangka hukum dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat di negara yang bersangkutan dengan membuka akses seluas-luasnya bagi pemenuhan partisipasi masyarakat guna membentuk pemerintahan yang berdasarkan hukum.<sup>18)</sup>

## 2. Asas Pemilihan Umum

Pengertian asas dapat dijumpai dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia asas adalah dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau

---

<sup>18)</sup>*Ibid.* hlm. 16

berpendapat), dasar cita-cita, dan hukum dasar. Dari pengertian di atas, asas adalah dasar, pokok tempat menemukan kebenaran dan sebagai tumpuan berpikir. Dalam filsafat asas merupakan bagian dari filsafat nilai atau filsafat aksiologi kemudian di bawah asas ada etika kemudian hukum.

a. Langsung

Pemilu sangat erat kaitannya dengan demokrasi. Secara umum demokrasi sendiri mempunyai dua bentuk, yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Salah satu asas dalam pemilu adalah langsung, asas ini berkaitan langsung dengan dengan sang *demos* untuk memilih secara langsung wakil-wakil mereka untuk duduk di parlemen.<sup>19)</sup>

Mengenai Langsung ini terdapat dalam penjelasan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, langsung berarti rakyat mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya menurut hati nuraninya, tanpa perantara dan tanpa tingkatan. Hak itu tidak diwakilkan kepada seseorang atau sekelompok orang. Jadi penggunaan hak itu, langsung kepada siapa yang mau memberikan kekuasaan.

b. Umum

Umum berarti semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan mempunyai hak dalam pemilihan umum hak tersebut meliputi hak memilih dan hak dipilih, jadi pemilihan umum yang

---

<sup>19)</sup> *Ibid* hlm. 27

bersifat umum adalah semua warga negara mempunyai hak dalam pemilu tanpa terkecuali. Untuk bisa mendapatkan hak dalam pemilu maka harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan undang-undang, misalnya, di dalam UU No. 7 Tahun 2017 untuk bisa mendapatkan hak memilih maka setidaknya harus berusia minimal 17 tahun atau lebih atau telah dan pernah kawin. Sedangkan untuk mendapatkan hak dipilih setidaknya harus berusia minimal 21 tahun, jadi semua rakyat yang telah memenuhi persyaratan inilah yang disebut dengan umum.<sup>20)</sup>

Penjelasan umum terdapat dalam UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat disebutkan bahwa umum mengandung makna yang pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, dan telah berusia 21 tahun berhak dipilih.

c. Bebas

Asas pemilu selanjutnya adalah bebas. Bebas berarti setiap warga negara bebas memilih peserta pemilu tanpa paksaan dari pihak manapun sesuai hati nuraninya. Kebebasan merupakan salah satu ruh dalam negara demokrasi, karena demokrasi saling berkaitan dengan pemilu, maka kebebasan itu menjadi penting dan utama.

d. Rahasia

---

<sup>20)</sup>*Ibid.* hlm 29

Warga negara yang telah menentukan pilihannya akan dijamin kerahasiaannya. Pilihan tersebut tidak akan diketahui oleh pihak manapun, pemilih memberikan suaranya pada kotak suara dengan tanpa diketahui oleh orang lain kepada siapa suara itu diberikan. Tetapi asas ini hanya berlaku di dalam tempat pemungutan suara, jika pemilih telah keluar dari tempat pemungutan suara, pemilih bisa saja memberi tahu pilihannya kepada pihak lain secara sukarela.

Penjelasan rahasia terdapat dalam UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat disebutkan bahwa pemilih dijamin oleh peraturan, tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apa pun, siapa pun yang dipilihnya.

e. Jujur

Jujur berarti semua yang terlibat dalam pemilu yang meliputi pelaksana pemilu, pemerintah, partai politik peserta pemilu, pengawas pemilu, dan pemilih harus bersikap dan bertindak jujur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Asas ini harus benar-benar dilakukan terutama oleh penyelenggara pemilu agar bertindak netral dan tidak berpihak kepada siapapun, sehingga pemilu yang terlaksana menjadi lebih berkualitas.

f. Adil

Adil memiliki dua makna, pertama adil bersikap moral yaitu menunjuk pada prinsip yang melekat pada individu dan keharusan yang

dikehendaki orang lain. Kedua adalah adil karena perintah hukum, adil dalam konteks ini baik peserta, pemilih, maupun penyelenggara pemilu harus bersikap adil sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku. Dengan adanya asas ini diharapkan bisa tetap menjaga kualitas pemilu itu sendiri.

### 3. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Atau susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya. Sedangkan sistem pemilihan umum adalah hubungan berbagai variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dengan kata lain, sistem pemilu merupakan seperangkat variabel yang mengatur kontestasi perebutan kekuasaan.<sup>21)</sup>

Sistem pemilu secara garis besar terbagi menjadi dua, yaitu sistem distrik dan sistem proporsional. Dinamakan sistem distrik karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan (daerah-daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota perwakilan rakyat yang dikehendaki.<sup>22)</sup> Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil yaitu distrik pemilihan memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluraritas (suara terbanyak).<sup>23)</sup> Dalam sistem distrik, satu distrik

---

<sup>21)</sup>*Ibid.* hlm. 120

<sup>22)</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm.335

<sup>23)</sup>Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hlm. 462

menjadi satu bagian dari satu wilayah, satu distrik hanya berhak atas satu kursi, dan kontestan yang memperoleh suara terbanyak menjadi pemenang tunggal. Itu sebabnya sistem ini juga seringkali dinamakan sistem mayoritas. Pelaksanaan sistem distrik ini cukup sederhana, karena orang menghitung suaranya tidak membeli-belit.

Sistem distrik ini dipakai di Inggris, Kanada, Amerika Serikat dan India. Dalam sistem ini biasanya yang dijadikan dasar pembagian distrik adalah jumlah penduduk. Sistem pemilu yang selanjutnya adalah sistem proporsional. Berbeda dengan sistem distrik, sistem proporsional satu wilayah dianggap sebagai satu kesatuan dan dalam wilayah itu jumlah kursi dibagi sesuai jumlah suara yang diperoleh oleh para kontestan, secara nasional, tanpa menghiraukan distribusi suara itu.<sup>24)</sup> Dalam sistem proporsional presentase kursi yang dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, disesuaikan dengan presentase jumlah suara yang diperoleh partai politik itu.

Sistem proporsional ini dapat dilakukan dengan dua variasi, yaitu *hare system* dan *list system*. *Hare system*, dimana pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya dari distrik pemilih yang bersangkutan. Jumlah imbang suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan apabila ada kelebihan suara, maka kelebihan suara ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya, dan seterusnya. *List system*, dalam sistem ini setiap parpol atau

---

<sup>24)</sup>*Ibid.* hlm. 463

golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih salah satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh parpol itu untuk bermacam-macam kursi yang diperebutkan.<sup>25)</sup>

Lantas Indonesia memakai sistem pemilihan umum yang mana. Indonesia mengadopsi sistem pemilu proporsional, hal ini ditegaskan dalam Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945, Peserta pemilihan umum memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik.

Praktik poilitk di manapun menunjukkan, manakala konstitusi menyebutkan bahwa peserta pemilu legislatif adalah partai poilitk, maka pemilu legislatif tersebut menggunakan sistem pemilihan proporsional.<sup>26</sup> Dalam konteks kebutuhan terhadap sistem pemilu yang sesuai dengan kondisi sosio-politik Indonesia, maka sistem proporsional masih menjadi pilihan terbaik saat ini karena Indonesia merupakan negara yang majemuk. Dengan menilik kondisi sosiopolitik Indonesia yang sangat heterogen, maka sistem proporsional masih menjadi pilihan utama.

#### 4. Peserta Pemilihan Umum

Peserta adalah orang yang ikut serta atau mengambil bagian, misalnya dalam kongres, seminar dan lain-lain. Dalam konteks pemilu, peserta yang dimaksud adalah peserta aktif dalam artian mereka yang akan melakukan kompetisi untuk meraih suara terbanyak dalam pemilu.

---

<sup>25)</sup>V. Hadiyono, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Garuda Mas Sejahtera, Surabaya, 2018, hlm. 217

<sup>26)</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit .*, hlm. 141



Sedangkan dalam Pasal 1 angka 27 UU No. 7 Tahun 2017 yang dimaksud dengan peserta pemilu adalah partai politik untuk pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseoangan untuk pemilu anggota DPD, dan pasangan yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Prinsipnya peserta pemilu adalah partai politik dan individu yang dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan langsung dengan memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan undang-undang. Meskipun peserta pemilu berasal dari partai politik, namun partai politik hanyalah alat atau kendaraan bagi orang untuk memperoleh kekuasaan di parlemen. Sehingga secara substansial, peserta pemilu sebenarnya adalah orang-orang (individu) baik yang ada di Partai Politik maupun bukan partai politik untuk menuju parlemen, baik DPR dan DPRD maupun DPD.<sup>27)</sup>

## **B. Partai Politik**

### **1. Pengertian Partai Politik**

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan

---

<sup>27)</sup>*Ibid.* hlm. 179

merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.<sup>28)</sup>

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik memberikan definisi partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Partai politik merupakan salah satu pilar dalam negara demokrasi, partai politik merupakan infrastruktur politik, di mana partai politik menjadi wadah aspirasi bagi masyarakat, selain itu, masyarakat bisa terlibat langsung dalam urusan kenegaraan jika bergabung dalam partai politik. Hal itu karena partai politik merupakan salah satu peserta dalam pemilu yang mana bisa mengirimkan perwakilannya untuk masuk parlemen, dan di dalam parlemen itulah setiap orang bisa berkontribusi bagi negaranya.

Partai politik biasanya mempunyai ideologi sendiri. Dalam ilmu sosial, ideologi politik adalah sebuah himpunan ide dan prinsip yang menjelaskan bagaimana seharusnya masyarakat bekerja, dan menawarkan ringkasan order masyarakat tertentu. Ideologi politik biasanya mengenai dirinya dengan bagaimana mengatur kekuasaan dan bagaimana seharusnya dilaksanakan.

---

<sup>28)</sup>Miriam Budiardjo, *Op.cit* hlm. 404

Partai politik merupakan sekelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, yang berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.<sup>29)</sup>

## 2. Sejarah Singkat Partai Politik di Indonesia

Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 memberikan perubahan tersendiri, terutama dalam hal partai politik. Dengan adanya Maklumat No. X pada tanggal 3 November 1945 mendorong pembentukan partai-partai politik sebagai bagian dari demokrasi. Maklumat ini dikeluarkan dalam rangka persiapan pemilihan umum. Pada tahun 1955 diadakan pemilu dengan diikuti empat partai politik besar, yaitu Masyumi, PNI, NU, dan PKI.

Masa orde lama beralih ke masa orde baru, pada masa orde baru tepatnya dalam pemilu 1971 yang dimenangkan oleh Golkar dan kemudian disusun berturut-turut oleh tiga partai besar, yaitu NU, Parmusi, dan PNI.<sup>30)</sup> Tetapi dalam pemerintahan lebih dikendalikan oleh Partai Golkar. Selanjutnya pada tahun 1973 terjadi penyederhanaan partai politik, yaitu empat partai islam, NU, PMI, PSI dan Perti bergabung menjadi PPP dan lima partai, yaitu PNI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik Indonesia,

---

<sup>29)</sup>Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 148

<sup>30)</sup>V. Hadiyono, *Op.cit*, hlm. 198

Partai Murba dan Partai Pendukung Kemerdekaan Indonesia bergabung menjadi PDI.<sup>31)</sup>

Masa reformasi memberikan kesempatan untuk mendirikan partai politik menjadi lebih leluasa, yaitu dengan adanya UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Adanya undang-undang tersebut memberikan kebebasan setiap warga negara untuk mendirikan partai politik, hal ini tercantum dalam Pasal 2 Ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaris.

Adanya pasal tersebut membuat orang dan juga kelompok untuk mendirikan partai politik tentunya dengan kepentingan masing-masing. Namun tetap saja kepentingan tersebut harus sesuai dengan koridor, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### 3. Sistem Partai Politik Indonesia

Sistem partai politik di dunia secara garis besar ada dua macam, yaitu sistem dua partai dan sistem multi partai. Sistem dua partai biasanya diartikan bahwa ada dua partai di antara beberapa partai yang berhasil memenangkan dua tempat teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran, sistem dua partai merupakan khas dari negara *Anglo Saxon*.

---

<sup>31)</sup>*Ibid*, hlm. 199

Sistem dua partai menurut Sartori adalah sistem kepartaian yang ditandai dengan format terbatas dan jarak ideologi yang tidak terlalu jauh.<sup>32)</sup> Misalnya di Inggris, meskipun banyak partai berdiri, tetapi hanya dua partai yang eksis disetiap pemilu, yaitu Partai Buruh dan Partai Konservatif. Hal ini juga berlaku di Amerika di mana Partai Republik dan Partai Demokrat yang hadir dalam setiap pemilu, untuk kemudian memegang kendali pemerintahan.

Umumnya dianggap bahwa sistem dwi partai lebih kondusif untuk terpeliharanya stabilitas karena ada perbedaan yang jelas antara pemerintah dan partai oposisi. Sistem dwi partai umumnya diperkuat dengan digunakannya sistem pemilihan *single member constituency* (sistem distrik). Sistem pemilihan ini cenderung menghambat pertumbuhan partai kecil, sehingga dengan demikian memperkuat sistem dwi partai.<sup>33)</sup>

Umumnya sistem multipartai adalah sistem yang terdiri dari berbagai partai politik yang berlaga dalam pemilihan umum, dan semuanya memegang kendali atas tugas-tugas pemerintah, baik secara terpisah maupun dalam koalisi.<sup>34)</sup> Pada umumnya sistem multipartai ini dilatarbelakangi dengan keberagaman di dalam suatu masyarakat, entah itu budaya, suku, ras bahkan agama. Sistem multipartai dianggap lebih cocok dengan negara yang pluralitas dibandingkan dengan sistem dua partai.

---

<sup>32)</sup>Aditya Warman, "Sistem Kepartaian dan Pembangunan Politik Indonesia, Jurnal Universitas Galuh Ciamis, hlm. 27

<sup>33)</sup>Miriam Budiardjo, *Op.cit.* hlm. 418

<sup>34)</sup>"Sistem Multipartai", [https://id.m.wikipedia.org/wiki/Sistem\\_multipartai](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Sistem_multipartai) diakses pada tanggal 04/06/2020 Pukul 21:25 WIB

Adanya beberapa partai menjadikan setiap warga negara bisa menyalurkan ke partai mana saja sesuai dengan latar belakang partai tersebut, sehingga lebih banyak aspirasi yang masuk. Tidak seperti sistem dua partai yang mempunyai kejelasan oposisi, dalam sistem multipartai partai oposisi kurang memainkan peranan yang jelas karena sewaktu-waktu masing-masing partai bisa diajak untuk berkoalisi dengan partai pengusung pemerintah.

Indonesia sendiri menganut sistem multipartai, hal ini bisa dilihat dalam konstitusi kita tepatnya dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum melaksanakan pemilihan umum. Itu artinya setidaknya harus ada minimal tiga partai politik untuk menyelenggarakan pemilu.

Sistem multipartai ini memang sesuai dengan corak dan kondisi negara Indonesia yang beraneka ragam mulai dari budaya, suku, ras hingga agama.

#### 4. Fungsi Partai Politik

##### 1. Sebagai sarana komunikasi politik

Di negara demokrasi, untuk menyampaikan aspirasi haruslah ada wadah untuk menampung semua aspirasi tersebut, jika tidak maka aspirasi itu akan hilang. Disinilah fungsi dari partai politik itu sendiri.

Aspirasi-aspirasi itu kemudian dirumuskan menjadi usul kebijakan, usul kebijakan ini kemudian dimasukkan ke dalam program

yang nantinya akan diperjuangkan di parlemen kepada pemerintah agar dijadikan kebijakan umum. Dalam menjalankan fungsi inilah partai politik sering disebut sebagai perantra (*broker*) dalam suatu bursa ide-ide (*cleaning house of ideas*)

## 2. Sebagai sarana sosialisasi politik

Sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. Ia adalah bagian dari proses yang menentukan sikap politik seseorang, misalnya mengenai nasionalisme, kelas sosial, ideologi, hak dan kewajiban.

Sisi lain dari fungsi sosialisasi politik adalah upaya menciptakan citra bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Ini penting jika dikaitkan dengan tujuan partai untuk menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam pemilihan umum. Karena itu partai harus memperoleh dukungan seluas mungkin, dan partai berkepentingan agar para pendukungnya mempunyai solidaritas yang kuat dan partainya.

## 3. Sebagai sarana rekrutmen politik

Fungsi ini berkaitan dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. Untuk kepentingan internalnya, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader demikian ia dapat menjadi partai yang mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan

diri. Dengan kader-kader yang berkualitas maka untuk kepemimpinan yang lebih luas dari internal parpol tidak akan sulit didapat.

Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menjabarkan fungsi partai politik sebagai berikut:

- d. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- e. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat
- f. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara
- g. Partisipasi politik warga negara Indonesia, dan
- h. Rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender

### **C. Dewan Perwakilan Daerah**

#### **4. Sejarah Terbentuknya DPD**

Perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 pada 10 November 2001 (perubahan ketiga) adalah dibentuknya badan baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah. Sebelum UUD 1945 diamandemen tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dikatakan, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan.<sup>35)</sup> Setelah amandemen, utusan daerah dan golongan diganti dengan DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

DPD Republik Indonesia lahir pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil

---

<sup>35)</sup>Sri Soemantri, *Op.cit.* hlm. 225



sumpahnya. Pada awal pembentukan DPD, masih banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan tersebut mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari memadai. Tantangan-tantangan tersebut timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik kepada lembaga baru ini pada masa itu.<sup>36)</sup>

Keberadaan lembaga DPD sesungguhnya sudah lama terpikirkan sejak sebelum masa kemerdekaan. Gagasan ini pernah dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).<sup>37)</sup>

DPD merupakan lembaga negara yang anggota-anggotanya mewakili rakyat di tiap-tiap provinsi. Tiap-tiap provinsi mempunyai jumlah wakil yang sama dalam DPD yaitu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Setiap provinsi mewakili 4 anggota DPD, jumlah provinsi di Indonesia pada saat ini adalah 34 maka anggota DPD adalah 136 anggota.

##### 5. Tugas dan Fungsi DPD

Fungsi Dewan Perwakilan Daerah menurut Pasal 22D Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang

---

hlm. 241 <sup>36)</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2019,

<sup>37)</sup>*Ibid.* hlm. 241

berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pasal 22D Ayat (2) DPD itu membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Pasal 22D Ayat (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 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.

Dibandingkan dengan kamar kedua Prancis (Senat) dan Inggris (*House of Lord*) yang dapat mengajukan rancangan undang-undang dalam bidang apa saja, tidak dibatasi yang terkait masalah daerah.<sup>38)</sup> Ada

---

<sup>38)</sup>Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara*, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hlm. 72

perbedaan kewenangan yang jauh antara DPR dan DPD, meskipun sama-sama bertindak sebagai lembaga legislatif, kewenangan DPR jauh lebih luas dibandingkan dengan kewenangan DPD.

Di Malaysia, kekuasaan membuat undang-undang harus dilakukan dengan persetujuan kedua kamar parlemen yaitu Dewan Negara dan Dewan Rakyat. Kesederajatan dalam kekuasaan legislasi juga dimiliki oleh kedua kamar parlemen di Filipina yaitu *Senate/Senado* dan *House of Representative/Kapulangan Ng Mga Kinatawan*.<sup>39)</sup>

DPR dan DPD berkedudukan sama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu sebagai lembaga legislatif, tetapi kewenangan kedua lembaga tersebut jauh dari kata sederajat. Bisa disebut kewenangan DPR lebih kuat dan kewenangan DPD lebih lemah. Meskipun sama-sama bisa mengajukan undang-undang, DPD hanya boleh mengajukan undang-undang yang berkaitan dengan daerah tidak seluas kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPR. Kedua lembaga legislatif tersebut tidak seimbang dari segi kewenangannya.

Menurut Sri Somenatri dalam bukunya yang berjudul *Hukum Tata Nagara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*<sup>40)</sup> Indonesia tidak menganut sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) melainkan sistem dua kamar semu. Hal ini dilandasi karena kewenangan legislasi DPD yang terbatas, dan kewenangan pengawasan yang terbatas pula. Baik pengawasan dan legislasi

---

<sup>39)</sup>*Ibid.* hlm. 73

<sup>40)</sup>Sri Soemnatri, *Op.cit.* hlm 227

yang dimiliki oleh DPD hanya mencakup otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, dan pengelolaan sumber daya ekonomi. Itulah sebabnya disebut dengan sistem dua kamar semu.

Bagir Manan menyebutkan DPD bukanlah badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan membahas rancangan undang-undang dibidang tertentu saja yang disebut *enumerative* dalam Undang-Undang Dasar 1945.<sup>41)</sup> Terhadap hal-hal lain pembentukan Undang-Undang hanya ada pada DPR dan pemerintah.

Keberadaan DPD jika divalidasi dalam konteks konstitusi hanyalah sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan kepada DPR, karena DPR tidak memiliki kewenangan untuk tidak setuju terhadap keputusan yang ada di parlemen. Setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD kepada sidang DPR jika ditolak oleh DPR, maka rancangan undang-undang tersebut tidak akan dibahas lagi.

#### 6. Pemilihan Anggota DPD

Anggota DPD dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang diadakan setiap lima tahun sekali. Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, harus memenuhi beberapa syarat seperti yang tercantum dalam Pasal 182 huruf 1 UU No. 7 Tahun 2017 sebagai berikut :

- a. Warga negara Indonesia yang telah breumur 21 tahun atau lebih
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- c. Bertempat tinggal di wiliah Negara Kesatuan Repbulik Indonesia
- d. Dapat berbicara, membaca, dan atau menulis dalam bahasa Indonesia

---

<sup>41)</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op.cit.* hlm. 243

- e. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah Aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah Aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat
- f. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika
- 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, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana
- h. Sehat jasmani dan rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika
- i. Terdaftar sebagai pemilih
- j. Bersedia bekerja penuh waktu
- k. Mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, kepala desa, dan perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan atau badan usaha milik daerah dan atau badan usaha milik desa, atau badan lain yang anggotanya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali
- l. Bersedia untuk tidak bertindak sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
- m. Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada usaha badan milik negara dan atau badan usaha milik daerah serta badan usaha lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara
- n. Mencalonkan hanya untuk satu lembaga perwakilan
- o. Mencalonkan hanya untuk satu daerah pemilihan
- p. Mendapatkan dukungan minimal dari pemilih di daerah yang bersangkutan

Peserta pemilihan perseroangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan sebagai berikut :

- 6. Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih

7. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya 2.000 (dua ribu) orang pemilih
8. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih
9. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih; dan
10. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih

Dukungan di atas harus tersebar sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Persyaratan anggota DPD harus dibuktikan dengan daftar dukungan yang dibubuhi tanda tangan atau cap jempol jari tangan dan dilengkapi fotokopi kartu tanda penduduk setiap pendukung.

Seorang pendukung tidak dibolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD serta melakukan curang untuk menyesatkan seseorang dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam pemilu. Dukungan yang

diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD dinyatakan batal.

#### **D. Tata Urutan Perundang-undangan**

##### **1. Pengertian Tata Urutan Perundang-undangan**

Tata urutan perundang-undangan atau lebih dikenal dengan istilah hierarki perundang-undangan mulai dikenal sejak terbentuknya UU No. 1 Tahun 1950 yaitu peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pusat.<sup>42)</sup>

Hans Kelsen berpendapat, norma itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam susunan hierarki, sehingga norma yang di bawah bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*gundnorm, basicnorm, fundamentalnorm*).<sup>43)</sup>

Hans Kelsen berpendapat hukum itu sah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.<sup>44)</sup>

---

<sup>42)</sup>Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 70

<sup>43)</sup>Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 134

<sup>44)</sup> *Ibid.* hlm. 135

Di Indonesia sendiri hierarki perundang-undangan bisa dilihat dalam Pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

UUD 1945 merupakan sumber hukum tertinggi, itu artinya Undang-Undang Dasar 1945 menjadi sumber hukum (*gundnorm*) bagi peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya, oleh karenanya setiap peraturan perundang-undang yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang yang berada di bawah harus selaras dengan undang-undang yang di atasnya.

Tidak menutup kemungkinan bahwa suatu undang-undang bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, untuk itu lebih lanjut diatur dalam Pasal 9 sebagai berikut :

3. Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi
4. Dalam suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung

Dapat disimpulkan jika suatu perundang-undangan bertentangan bisa diuji melalui mekanisme judicial review baik itu oleh Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung.

2. Judicial Review Oleh Mahkamah Konstitusi



Konsep pengujian undang-undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah *judicial review* dan *judicial preview*. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan yang memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya objek yang dipandang itu.<sup>45)</sup>

Perbedaan mendasar dari *judicial review* dan *judicial preview* adalah, apabila undang-undang tersebut masih dalam rancangan, belum disahkan, atau belum sempurna, maka pengujian atasnya adalah *judicial preview*. Tetapi apabila undang-undang itu sudah disahkan sebagai undang-undang dan mengikat umum maka pengujian atasnya adalah *judicial review*.

Pengujian undang-undang di negara kita dilakukan oleh dua lembaga kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Konstitusi sendiri tercantum dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 yang meliputi menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Teori pengujian undang-undang (*toetsing*) membedakan antara *materile toseting* dan *formele toetsing*. Perbedaan tersebut biasanya

---

<sup>45)</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 4

dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materile zin* (undang-undang dalam arti materil) dan *wet in formele zin* (undang-undang dalam arti formil). Kedua bentuk pengujian tersebut oleh UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dibedakan dengan istilah pembentukan undang-undang dan materi muatan undang-undang. Pengujian atas materi muatan undang-undang adalah pengujian materil, sedangkan pengujian atas pembentukannya adalah pengujian formil.<sup>46)</sup>

Teknis tata cara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi dapat diketahui dan dipahami pada Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.<sup>47)</sup> Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 3 meliputi :

6. Perseorangan warga Negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama
7. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UU
8. Badan hukum publik atau badan hukum privat
9. Lembaga negara

Jenis permohonan pengujian undang-undang diatur dalam Pasal 4 yang berbunyi sebagai berikut :

Permohonan pengujian Undang-Undang meliputi pengujian formil dan/atau pengujian materil

---

<sup>46)</sup>*Ibid.* hlm 58

<sup>47)</sup>Putra Astomo, *Op.cit.* hlm. 189

- a. Pengujian materil adalah pengujian Undang-Undang yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945
  - b. Pengujian formil adalah pengujian Undang-Undang yang berkenaan dengan proses pembentukan Undang-Undang dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materil sebagaimana dimaksud ayat (2)
3. Judicial Review Oleh Mahkamah Agung

Lembaga kekuasaan kehakiman lainnya yang mempunyai kewenangan menguji undang-undang adalah Mahkamah Agung. Namun yang membedakan antara judicial review dengan Mahkamah Konstitusi adalah batu ujinya. Jika Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, maka Mahkamah Agung menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Jika dilihat kembali hierarki peraturan perundang-undangan sebelumnya, maka yang menjadi objek uji materi Mahkamah Agung adalah Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, peraturan yang dikeluarkan oleh badan-badan negara, lembaga negara, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang.

Tata cara pengujian Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang di Mahkamah Agung dapat diketahui dan dipahami pada Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.<sup>48)</sup>

Uji materi oleh Mahkamah Agung melibatkan dua pihak, yaitu pemohon dan termohon. Yang dimaksud pemohon dalam PERMA No. 01

---

<sup>48)</sup>*Ibid.* hlm. 210

Tahun 2011 terdapat dalam Pasal 1 angka (4) yang berbunyi bahwa Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perseorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu Peraturan Perundang-Undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang.

Mengenai Pemohon juga disebutkan dalam Pasal 31A Ayat (2) UU. No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU. No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi bahwa permohonan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap hanya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang :

- A. Perseorangan warga Negara Indonesia
- B. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- C. Badan hukum publik atau badan hukum privat

Termohon sendiri disebutkan dalam Pasal 1 angka (5) yang berbunyi bahwa Termohon adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan.